

Дніпропетровський регіональний
інститут державного управління
Національної академії державного
управління при Президентові України

Dnipropetrovsk regional institute of
public administration of National
academy for public administration under
the President of Ukraine



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

№ 3 (29) БЕРЕЗЕНЬ 2016

№ 3 (29) MARCH 2016

Дніпропетровськ
Dnipropetrovsk
2016

АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Свідоцтво КВ № 20424-10224 Р від 28.11.13
ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)
Видається з вересня 2013 року
Періодичність: 12 разів на рік
Рішенням експертної ради МОН України від 15.04.14 р. надано статус фахового видання з державного управління.
Друкується за рішенням Вченої ради Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України (Протокол № 3/191 від 29.03.16).
Індексується у пошуковій системі Google Scholar
Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат, цифр і прізвищ несуть автори матеріалів.
Редакція залишає за собою право на незначне редагування і скорочення, а також літературне виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора).
Редакційна колегія може не поділяти світоглядних переконань авторів і не несе відповідальності за надану ними інформацію.
Передрук - тільки з дозволу редакції.
АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:
Видавництво «Грані»
вул. Чкалова, 25, Дніпропетровськ, Україна, 49000
+38(056) 744-38-35
aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua
© «ГРАНІ»

PUBLIC ADMINISTRATION ASPECTS

Certificate KB № 20424 - 10224 P from 28.11.13
ISSN 2311-6420 (Print), ISSN 2413-8231 (Online)
Published from september 2013
Periodicity: 12 times on a year
The journal «Public Administration Aspects» was given the status of specialized publication on Public Administration by the Ministry of Education and Science of Ukraine Decision № 642 of 26 May 2014.
Published by the decision of Academic council of Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine Protocol № 3/191 dated 29.03.16.
Indexed in the search engine Google Scholar
The authors are responsible for the content, the accuracy of the facts, quotes, numbers and names.
The editors reserve the right for a little change and reduction, as well as literary fix articles (with preservation of the main conclusions and style of the author).
Editorial Board can not share the world views of the authors and are not responsible for the information provided.
Reprinting - with the editorial's permission strictly.
ADDRESS OF THE EDITORIAL:
Publishing house «Grani»
25, Chkalov Str., Dnipropetrovsk, Ukraine, 49000
+38(056) 744-38-35
aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua
© «GRANI»

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

Серьогін С.М.	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Баштанник В.В.	д. держ. упр., проф.
Бобровська О.Ю.	д. держ. упр., проф.
Бородін Є.І.	д. і. н., проф.
Гугнін О.М.	д. філос. н., проф. (Польща)
Дрешпак В.М.	д. держ. упр., доц.
Квітка С.А.	к. філос. н., доц.
Липовська Н.А.	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Л.Л.	д. держ. упр., проф.
Рудік О.М.	к. політ. н., доц.
Хожило І.І.	д. держ. упр., проф.
Чубара Томаш	д. держ. упр., доц.
Шаров Ю.П.	д. держ. упр., проф.

РЕДАКЦІЯ

Головний редактор
Квітка С.А.
Випусковий редактор
Яценко Н.Ю.
Комп'ютерне макетування
Осипова А.Ю.

EDITORIAL BOARD

Seryohin S.M.	Full Prof. Dr., head of editorial board
Bashtannyk V.V.	Full Prof. Dr.
Bobrovs'ka O.Yu.	Full Prof. Dr.
Borodin E.I.	Full Prof. Dr.
Huhnin O.M.	Full Prof. Dr. (Poland)
Dreshpak V.M.	Assoc. Prof. Dr.
Kvitka S.A.	Assoc. Prof. Dr.
Lypovska N.A.	Full Prof. Dr.
Prokopenko L.L.	Full Prof. Dr.
Rudik O.M.	Assoc. Prof. Dr.
Hozhylo I.I.	Full Prof. Dr.
Czubara Tomasz	Full Prof. Dr. (Poland)
Sharov Yu.P.	Full Prof. Dr.

EDITORIAL

Editor in Chief
Kvitka S.A.
Managing Editor
Yatsenko N. Yu.
Computer modeling
Osyrova A. Yu.

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

Євмешкіна О.Л. Використання законів і закономірностей державного управління у державному стратегічному плануванні	5
Голуб В.Л. Основні аспекти взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності: європейський та вітчизняний досвід	12
Щербак Н.В. Інституційна підтримка модернізації державного управління в умовах реалізації політики європейської інтеграції	21
Боднарчук В.Д. Бюрократизм як феномен раціональної бюрократії: причини появи та шляхи подолання	29

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Романенко Є.О. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ	38
Матвейчук Л.О. Механізми нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної податкової служби в електронному форматі	47
Верещак В.М. Способи державного регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень в Україні	59
Юр'єва О.І. Податковий борг: аналіз поняття та вплив на суспільно-економічні відносини	67

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Бобровська О.Ю. Корпоративність місцевого самоврядування як інтегральний чинник його розвитку	74
Єдинак Я.Б. Зарубіжний досвід організації управління районами у місті (на прикладі міст (без спеціального статусу) Республіки Білорусь)	86
Цедік М.Г. Визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України	94

**THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

- Yevmieshkina O.L.** Using the laws and the regularities of public administration in the state strategic planning 5
- Golub V.L.** Key aspects of state-society relations the in the sphere of volunteering: european and ukrainian experiences 12
- Shcherbak N.V.** Institutional support modernization of public administration in terms of implementation of European integration 21
- Bodnarchuk V.D.** Bureaucratism as a phenomenon of rational bureaucracy: the reasons of appearance and the ways of overcoming 29

MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT

- Romanenko Ye.O.** Conseptual basis of reforming of the state emergency service of Ukraine and its place in the system of internal affairs 38
- Matvejiuk L.O.** Mechanisms regulatory and legal support of the activities of the tax bodies in electronic format 47
- Vereshchak V.M.** The methods of compulsory pension savings state regulation in Ukraine 59
- Yurieva O.I.** Tax debt: analysis concepts and impact on the socio-economic relations 67

REGIONAL AND MUNICIPAL GOVERNMENT

- Bobrovs'ka O.Yu.** Corporatism in local government as an integral factor of its development 74
- Yedynak Ya.B.** Foreign experience of organization of district government in the cities (by the example of the cities (without the special status) in Belarus) 86
- Tsedik M.H.** Perspectives of regional foresight implementation in the system of public administration of Ukraine 94

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.101.8

Використання законів і закономірностей державного управління у державному стратегічному плануванні

О.Л. ЄВМЕШКИНА
doi:10.15421/151601

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Авторське резюме

У статті досліджується використання закономірностей та законів державного управління у державному стратегічному плануванні. Визначено методологічну основу дослідження закономірностей державного стратегічного планування. Державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей. Встановлено використання таких законів та закономірностей державного управління, як: єдності соціально-економічної системи, закону необхідного різноманіття, закону цілісності системи, єдності методів і основних функцій соціального управління на всіх рівнях державного управління: центральному, галузевому, регіональному та інше. На рівні державного управління ці закономірності, як правило, проявляються в розробці і реалізації стратегії розвитку держави, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей. Закон у нашому дослідженні розглядається як об'єктивний, істотний, необхідний, сталий зв'язок або відношення між явищами. Найсуттєвішою ознакою закону є те, що він відображає об'єктивний стан речей, об'єктивні зв'язки між речами, предметами, явищами. Іншою важливою ознакою закону є необхідність такого зв'язку, що неминуче виявляється в процесі розвитку того чи іншого явища. З категорією «закон» пов'язана категорія «закономірність». Закономірність є ширшим поняттям, ніж закон.

Завдяки дії та використанню законів і закономірностей державного управління державне стратегічне планування являє собою цілісний, системний процес, що сприяє підвищенню ефективності державного управління.

Ключові слова: закон; закономірність; закономірності державного управління; закони державного управління; державне стратегічне планування; закономірності державного стратегічного планування; специфіка державного стратегічного планування.

Использование законов и закономерностей государственного управления в государственном стратегическом планировании

Е.Л. ЕВМЕШКИНА

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

Авторское резюме

В статье исследуется использование закономерностей и законов государственного управления в государственном стратегическом планировании. Определена методологическую основу исследования закономерностей государственного стратегического планирования. Государственное стратегическое планирование как функция государственного управления существует в соответствии с его законами и закономерностями. Установлено использование таких законов и закономерностей государственного управления, как: единства социально-экономической системы, закона необходимого разнообразия, закона целостности системы, единства методов и основных функций социального управления на

© О.Л. Євмешкіна, 2016

всех уровнях государственного управления: центральном, отраслевом, региональном и прочее. На уровне государственного управления эти закономерности, как правило, проявляются в разработке и реализации стратегии развития государства, государственных, региональных и отраслевых программ, направленных на совершенствование политических, экономических, социальных и других процессов.

Государственное стратегическое планирование как функция государственного управления существует в соответствии с его законами и закономерностями. Закон в нашем исследовании рассматривается как объективный, существенный, необходимый, поддерживающий постоянную связь или отношение между явлениями. Самым существенным признаком закона является то, что он отражает объективное состояние вещей, объективные связи между вещами, предметами, явлениями. Другим важным признаком закона является необходимость такой связи, что неизбежно оказывается в процессе развития того или иного явления. С категорией «закон» связана категория «закономерность». Закономерность является более широким понятием, чем закон.

Благодаря действию и использованию законов и закономерностей государственного управления государственное стратегическое планирование представляет собой целостный, системный процесс, способствует повышению эффективности государственного управления.

Ключевые слова: закон; закономерность; закономерности государственного управления; законы государственного управления; государственное стратегическое планирование; закономерности государственного стратегического планирования; специфика государственного стратегического планирования.

Using the laws and the regularities of public administration in the state strategic planning

O.L. YEVMIESHKINA

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

The article researches the use of laws of public administration in the state strategic planning; defined a methodological basis of state strategic planning. State strategic planning as a function of public administration exists in accordance with its laws and regularities. Author established the use of public administration laws as: unity socio-economic system, required diversity, system integrity, unity techniques and basic functions of social management at all levels of public administration: central, sectorial, regional. At the public administration level this laws as a rule us in working and realization of state strategy, state, region and sectorial program, which directed to improve of political, economic and social process. State strategic planning as a function of public administration exists in accordance with its laws. The law in our research is considered as objective, substantive, necessary, sustainable relationship between events. The most essential feature of law is reflecting the objective state of affairs, objective relations between things, items and phenomenon's. The other difficult sign of law is necessity as relation, which inevitably revealed in the development process of different things. Law category with regularity category is relation. Regularity is wider category then the law. The state strategic planning is an integrated, systematic process due to the action and use laws and regularities of public administration. That improves the efficiency of public administration.

Key words: laws; regularity; regularities of public administration; laws of public administration; state strategic planning; regularities of state strategic planning; specificity of state strategic planning.

Постановка проблеми. Державне управління як процес регулювання розвитку суспільства має свій потужний інструмент – державне стратегічне планування. Теорія, практика та мистецтво управління застосовуються для досягнення цілі своєї діяльності і дозволяють розробити стратегію, комплекс засобів і методів для досягнення поставлених завдань. Закони державного управління в змістовному плані являють собою акумуляцію досвіду політичної, керівної і адміністративно-державної діяльності.

Аналіз досліджень і публікацій. І.Ф. Надольний сформулював поняття закону і закономірності, досліджував філософські закони діалектики [5]. Виходячи з поняття і сутності законів та закономірностей управління Е.А. Смирнов сформулював закони організації, як закон синергії, закон самозбереження, закон розвитку, закон упорядкованості, закон єдності аналізу й синтезу [9]. В.Д. Бакуменко зробив класифікацію закономірностей та принципів державного управління [2]. Невирішеними залишаються питання використання законів і закономірностей державного управління у державному стратегічному плануванні.

Мета дослідження. Зробити огляд законів і закономірностей державного управління, які використовуються в державному стратегічному плануванні.

Виклад основного матеріалу. Державне стратегічне планування – функція державного управління з визначення цілей та напрямів розвитку держави, з урахуванням наявних ресурсів, обрання пріоритетів, розроблення та виконання взаємозв'язаних завдань і заходів соціально-економічного розвитку. Державне стратегічне планування є основою всіх життєдіяльних процесів розвитку держави, важливим етапом процесу управління, що визначає цілі, ефективні методи і засоби, необхідні для досягнення цілей, систему показників, що визначають хід робіт з досягнення поставлених завдань [6].

По змісту стратегічне планування – це вибір цілей і орієнтирів, визначення стратегії і напрямку розвитку, що забезпечать ефективність державного управління,

розвитку країни. Специфіка стратегічного планування як процесу визначена тим, що однією з його важливих завдань є зменшення невизначеності майбутнього.

Для державного стратегічного планування характерні:

- формулювання концепції розвитку держави,
- опис бачення бажаного майбутнього,
- формулювання місії,
- виділення пріоритетів,
- аналіз зовнішньої та внутрішньої політики,
- наявність суб'єктів реалізації,
- моніторинг та оцінювання.

Державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей.

Закон у нашому дослідженні розглядається як об'єктивний, істотний, необхідний, сталий зв'язок або відношення між явищами [4]. Найсуттєвішою ознакою закону є те, що він відображає об'єктивний стан речей, об'єктивні зв'язки між речами, предметами, явищами. Іншою важливою ознакою закону є необхідність такого зв'язку, що неминуче виявляється в процесі розвитку того чи іншого явища [5, с. 215]. З категорією «закон» пов'язана категорія «закономірність». Закономірність є ширшим поняттям, ніж закон.

Методологічною основою дослідження закономірностей державного стратегічного планування може бути кібернетичний підхід. Кібернетика виступає як наука про складні системи управління і зв'язку, займається розробкою алгоритмів і методів, що дозволяють управляти системою для того, щоб вона функціонувала раніше заданим шляхом [11, с. 22]. Система оперує законами управління та інформаційної взаємодії одночасно на кількох рівнях структурної організації матерії. Наука кібернетика підходить до об'єкта як до системи, якій притаманна сукупність спільних структурних і функціональних якостей (соціальних структур) [8]. З погляду на це закон та закономірність також розглядаються як постійний суттєвий зв'язок (залежність) між процесами і явищами.

У цьому аспекті закон управління розглядається вченими як залежність «виходу» системи або значення її цільової функції від «входу» системи або значення аргументів - незалежних змінних, що характеризують стан об'єкта управління та зовнішнього середовища. Тобто це зв'язок цілей управління з засобами і методами їх досягнення [2].

Прагнення системи державного управління до цілісності полягає в тому, щоб:

а) охопити своїм впливом всі соціальні значимі процеси державного буття;

б) забезпечити оптимально можливу повноту реалізації управлінських функцій;

в) усувати протиріччя між елементами системи, що перешкоджають її нормальному функціонуванню;

г) створювати потрібні органи, інститути і норми [10].

В сукупності ці процеси є основою змісту саморозвитку системи державного управління – його об'єктивного закону.

По своїй природі система державного управління має в собі об'єктивно закладену здатність реагувати на зміни соціального середовища і на зміни свого внутрішнього стану. Дана здатність виражається в адаптації системи до змінного середовища. В результаті відбувається перетворення соціально-політичної природи і головних компонентів системи державного управління.

Закономірність єдності соціально-економічної системи — один з найважливіших у державному стратегічному плануванні. Вона відображає такий зв'язок між елементами системи, який тривалий час зберігає її цілісність під час зміни стану соціально-економічної системи.

На практиці найбільше значення мають такі форми прояву цієї закономірності:

- єдність принципів управління всіх ланок і ступенів системи управління;

- узгодженість організаційних форм систем управління за різними її ступенями та ланками;

- єдність основних функцій управління, що міститься в тісному зв'язку з функціями планування і організації, планування й контролю;

- єдність методів управління, що використовуються для рішень різних проблем розвитку держави, які проявляються у взаємній погодженості застосованих економічних, організаційних, соціально-психологічних методів;

- єдність процесу управління, яка проявляється у безперервності та ритмічності, злагодженості всіх його операцій, стадій, етапів.

Закономірність цілісності системи (системності) полягає у виникненні в ній нових інтегративних якостей, які не властиві компонентам, що утворюють цю систему. Вперше вона виявлена і досліджена Л.Берталанфі. Закономірність цілісності найсуттєвішим способом проявляється при структуруванні цілей, завдань, функцій організацій та побудові ієрархічних структур управління ними. На рівні державного управління ця закономірність, як правило, проявляється в розробці і реалізації стратегії розвитку держави, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів.

Найважливішою, об'єктивно притаманною властивістю управління є його цілеспрямованість. У цьому зв'язку існує низка закономірностей цілеутворення, серед найбільш суттєвих із яких є такі: залежність уявлення про мету та способи її структуризації від стадії ознайомлення з об'єктом (процесом); залежність мети від внутрішніх та зовнішніх чинників; можливість зведення завдання формулювання загальної мети до завдання її структуризації.

Цілі розвитку суспільства формуються під впливом його потреб. У свою чергу, досягнення кожної цілі пов'язується з певною функцією державного управління, реалізація якої здійснюється органами державної влади. Взаємозв'язок потреби в певній діяльності, цілей, функцій державного управління символічно відображає закономірність взаємозв'язку змісту і форми управління, яка проявляється в тому, що потреби кінцево визначають структуру та ієрархію запланованих цілей. Доцільність урахування цієї закономірності на державному рівні впливає

з того, що обрана стратегія має визначити й структуру управління. Якщо стратегія держави, що безпосередньо пов'язана з її потребами розвитку, змінюється, то доцільно сформувати нову структуру державного управління, яка найповніше задовольняла б цю стратегію [3, с. 40].

Державне стратегічне планування характеризується тим, що воно є процесом визначення цілей на вищому рівні, проте, інші, нижчі рівні мають бути узгоджені з вищим. Тут вступає в силу закон необхідного різноманіття, сформульований Уільямом Росс Ешбі. Він стверджує, що збільшення різноманіття елементів системи як цілого може приводити як до підвищення стійкості (за рахунок формування множини міжелементних зв'язків і обумовлених ними компенсаторних ефектів), так і до її зниження (зв'язки можуть не носити міжелементного характеру у випадку відсутності сумісності). Поняття самоорганізованої системи, згідно з Ешбі, може мати два значення: перше - система на початку своєї роботи має відокремлені одна від одної частини, а потім ці частини змінюються таким чином, що між ними встановлюються деякі зв'язки. Друге значення цього поняття – «зміни від поганої організації до хорошої». Ешбі вважає, що причиною самоорганізації може бути тільки певний зовнішній агент, який впливає на систему як її вхід. Отже, для того щоб бути «самоорганізуючим», елемент повинен бути поєднаний з другим елементом. Розвиваючи дану теорію, Ешбі ввів нову. Його «нове визначення» системи як «машини з входом» ставить на місце загальної моделі системи спеціальну кібернетичну модель, тобто систему, відкриту для інформації, але закриту для передачі ентропії. Це стає очевидним при застосуванні даного визначення до «самоорганізуючих систем» [7, с. 23–82].

Кожна сформульована ціль має бути спрямована на досягнення результату відповідно до закону взаємозалежності цілей державного стратегічного планування і досягнутих результатів.

Життєдіяльність держави складається з формулювання і реалізації цілей, які виходять із потреб та інтересів суспільства і, як правило, повинні

спрямовуватися на їх задоволення.

В управлінні ціль являє собою ідеальний образ (логічну модель) бажаного стану суб'єкта або об'єкта управління, сформульований на основі аналізу їх об'єктивних закономірностей і організаційних форм, потреб та інтересів.

Ціль складається з трьох груп елементів.

1. Оскільки це ціль управління (управляючого впливу), вона призначена чітко і всесторонню відображати суспільні явища, відношення і процеси, свідомість, поведінку і діяльність людей.

2. Потрібне чітке формулювання кінцевого результату, продукту, що виступають в якості цілі.

3. Зміст цілі повинен бути спрямований на її реалізацію [1, с. 139].

Г.Атаманчук при формулюванні цілей виділяє такі системоутворюючі елементи:

1. Суспільні витоки виникнення і закріплення цілей державного управління. Цілі повинні формулюватися від потреб та інтересів суспільства. Оскільки цілі і зміст демократичної держави полягає в сприянні духовного і матеріального розвитку суспільства, тому внутрішній стан суспільства і його проблеми повинні бути джерелом формування цілей державного управління.

Для формування цілей державного стратегічного планування необхідне вивчення об'єктивних умов функціонування суспільства всередині та зовні, достовірна оцінка потенціалу органів державного управління.

2. Суб'єктивна сторона цілепокладання і викликані нею відносності та відкритість цілей державного управління. Будь-яке майбутнє завжди ймовірніше. Передбачати його доводиться на основі інформації про минуле. Аналіз певних тенденцій, закономірностей, однозначних проявів створює передумови для проникнення в майбутнє [1, с. 140].

В руслі тенденції об'єктивації державного управління наступна закономірність пов'язана з діями по змістовному наповненню цілей державного стратегічного планування суспільно актуальними цілями, реальними потребами, інтересами, прагненнями людей. Це зумовлюється

специфічними проявами об'єктивації державного управління. Вона відбувається в масштабах всього суспільства, у всіх його сферах. Принципово важливо мати рівномірну, узгоджену об'єктивацію, що сприятиме розвитку всіх сфер суспільного життя взаємопов'язано, скоординовано [1, с. 425]. А тому державне стратегічне планування повинно сприяти взаємопов'язаності між усіма сферами суспільства, що є основним фактором цілісності суспільства.

Вчені також визначають тенденцію до обмеження ресурсів планети Земля, необхідних для людського існування і зростання попиту на них внаслідок розширення цивілізаційних потреб людей. Доказом цього є тенденції:

- зменшення можливостей здобуття мінеральної сировини бажаної якості і обсягів;

- кризове становище і деградація в ряді місць природного середовища життя людини;

- ускладнення в ряді країн і вихід за межі рівноваги демографічних процесів;

- сповільнення темпів і одночасно поглиблення географічної нерівноваги розвитку виробництва з відповідними соціальними наслідками;

- об'єднання людської культури причин надмірної уніфікації і копіюваності розповсюдженої і масово використовуваної соціальної інформації [1, с. 468-469]. В світлі цих тенденцій у процесі державного стратегічного планування закономірним є враховувати обмеженість ресурсів, уніфікацію культур різних країн, активне міждержавне співробітництво в рамках світового співтовариства.

У державному стратегічному плануванні можна також використати закономірність єдності методів і основних функцій соціального управління на всіх рівнях державного управління: центральному, галузевому, регіональному. Єдність основних функцій соціального управління (планування, організація, контроль, регулювання і координація) визначається єдністю процесу управління на всіх його рівнях. Відповідно до цього державне стратегічне планування являє собою чітко визначену, теоретично обґрунтовану мо-

дель, яка при зміні політичної ситуації в країні працює однаково ефективно завдяки закону єдності та взаємозв'язку функцій на різних рівнях управління.

Закон оптимального співвідношення централізації і децентралізації повноважень органів державної влади визначається різноманітністю умов об'єктів. Практична реалізація даного закону при складанні державних стратегічних планів полягає в урахуванні функціональних особливостей органів державної влади на різних рівнях.

Висновки. Отже, державне стратегічне планування як функція державного управління існує у відповідності до його законів та закономірностей.

Закономірність єдності соціально-економічної системи — одна з найважливіших у державному стратегічному плануванні, оскільки відображає зв'язок між елементами системи, який тривалий час зберігає її цілісність під час зміни стану соціально-економічної системи. Державне стратегічне планування характеризується тим, що воно є процесом визначення цілей на вищому рівні, проте, інші, нижчі рівні мають бути узгоджені з вищим. Для пояснення даного процесу можна використати «Закон необхідного різноманіття», сформульований Уільямом Росс Ешбі. На рівні державного управління закон цілісності системи, як правило, проявляється в розробці і реалізації стратегій розвитку, державних, регіональних і галузевих програм, спрямованих на вдосконалення політичних, економічних, соціальних та інших процесів. Кожна сформульована ціль має бути спрямована на досягнення результату відповідно до закону взаємозалежності цілей державного стратегічного планування і досягнутих результатів.

Завдяки дії та використанню законів і закономірностей державного управління державне стратегічне планування являє собою цілісний, системний процес, що сприяє підвищенню ефективності державного управління.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є визначення та структурування принципів державного стратегічного планування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Атаманчук, Григорий Васильевич. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. — М. : Издательство «Омега Л», 2010. — 525 с.
2. Державне управління: основи теорії, історія і практика [Текст] : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. - 393 с.
3. Державне управління: підручник у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [таін.]. – К. ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.
4. Закони, закономірності управління // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.osvita-plaza.in.ua/index/shpargalki_slovnik_filosofskikh_terminiv/0-1014
5. Філософія: Навч. посіб. / Л.В.Губерський, І.Ф.Надольний, В.П.Андрущенко та ін. ; За заг. Ред. І.Ф.Надольного. – К.: Вікар, 2008. – 534 с.
6. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://polbu.ru/knorrning_management/ch11_i.html
7. Людвиг фон Бергаланфи. Общая теория систем: критический обзор. В сборнике переводов Исследования по общей теории систем. М.: – Прогресс, 1969. – 520 с.
8. Пушкин В. Г., Урсул А. Д. Информатика, кибернетика, интеллект. Философские очерки : Монография. управления // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bookol.ru/nauka_obrazovanie/filosofiya/44980/fulltext.htm
9. Смирнов Э.А., Теория организации. – М.: Инфа-М, 2008. – 248 с.
10. Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rumvi.com/products/ebook/система-государственного-и-муниципального-управления>
11. Шевлюков В.А. Методология исследования сложных самоорганизующихся систем. Учебно-методическое пособие. – Нальчик: Каб.-Балк. ун.-т, 2003. – 64 с.

REFERENCES:

1. Atamanchuk, H. V., 2010. Teoiya gosudarstvennogo upravleniia [Theory of Public Administration]. Moscow (in Russian).
2. Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoria i praktyka. V. D. Bakumenko, P. I. Nadolishnyi, M. M. Izha, G. I. Arabadzhi [Public Administration: the base of theory, history and practice]. 2009.Odesa (in Ukrainian).
3. Derzhavne upravlinnia. Red. kol. : Yu. V. Kovbasiuk [golova], K. O. Vashchenko, Yu. P. Surmin [Public Administration]. Kyiv ; Dnipropetrovsk, 2012. Vol. 1. 564 p. (in Ukrainian)..
4. Zakony, zakonornosti upravlinnia [Law, regularity of management]. Regime to access : http://www.osvita-plaza.in.ua/index/shpargalki_slovnik_filosofskikh_terminiv/0-1014 (in Ukrainian)..
5. Filosofia. Uporyad. L.V.Guberskiy, I.F.Nadolnyi, V.P.Andrushchenko ta in. ; Za zag. red. I.F.Nadolnogo [Philosophy]. 2008. Kyiv. (in Ukrainian).
6. Knorrning, V.I. Teoriya, praktika i iskusstvo upravleniia [Theory, practice and arts of management]. Regime to access : http://polbu.ru/knorrning_management/ch11_i.html (in Russian).
7. Liudvig fon Bertalanfi. Obshchaia teotia sistem: kriticheskiy obzor [General systems theory: critical review]. 1969. Moscow (in Russian).
8. Pushkin, V. G., Ursul, A. D. Informatika, kibernetika, intellect [Computer science, cybernetics, intellect]. Regime to access : http://www.bookol.ru/nauka_obrazovanie/filosofiya/44980/fulltext.htm (in Russian).
9. Smirnov, E.A., 2008. Teoria organizacii [Theory of organization]. Moscow (in Russian).
10. Khalikov, M.I. Sistema gosudarstvennogo i municipalnogo upravleniia [The Public Administration and municipal management system]. Regime to access : <http://www.rumvi.com/products/ebook/система-государственного-и-муниципального-управления> (in Russian).
11. Shevlokov, V.A., 2003. Metodolodia issledovaniia slozhnykh samoorganizuiyshchihisia system [Research methodology of difficult self organization systems]. Nalchik (in Russian).

Євмешкіна Олена Леонідівна – докторант

Національна академія державного управління при Президентіві України

Адреса: 03057, Київ, вул. Єжена Потьє, 20

Євмешкіна Елена Леонидовна – докторант

Національная академия государственного управления при Президенте Украины

Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20

Yevmieshkina Olena L. – doctoral candidate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: corona777@ukr.net

УДК 35-323.2:347.471

Основні аспекти взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності: європейський та вітчизняний досвід

В.Л. ГОЛУБ

doi:10.15421/151602

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Авторське резюме

У статті розглянуто досвід організації взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності як в Україні, так і у Великій Британії, Німеччині, Польщі та Франції. Основними аспектами аналізу європейського та вітчизняного досвіду взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності були визначені такі категорії як ступінь розробленості національних законодавств щодо провадження волонтерської діяльності; організація системи органів виконавчої влади на національному рівні до компетенції яких належать питання сфери волонтерської діяльності; функціонування громадських дорадчих формувань з питань волонтерської діяльності при органах влади, їх правовий статус, якісний склад та зміст діяльності; фактичне існування та сутність державної політики у сфері волонтерської діяльності тощо. На цій основі в матеріалі проведено компаративний аналіз стану організації взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в країнах Європи та Україні на сучасному етапі крізь призму основних їх аспектів. У роботі акцентовано увагу на певних перевагах європейського досвіду організації взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності як можливих орієнтирах вітчизняного розвитку.

Ключові слова: волонтерська діяльність; взаємовідносини держави та суспільства; державна політика; законодавство; вітчизняний досвід; європейський досвід; громадське дорадче формування; центральний орган виконавчої влади.

Основные аспекты взаимоотношений государства и общества в сфере волонтерской деятельности: европейский и отечественный опыт

В.Л. ГОЛУБ

Національна академія державного управління при Президенті України, Київ, Україна

Авторское резюме

В статье рассмотрен опыт организации взаимоотношений государства и общества в сфере волонтерской деятельности как в Украине, так и в Великобритании, Германии, Польши и Франции. Основными аспектами анализа европейского и отечественного опыта взаимоотношений государства и общества в сфере волонтерской деятельности были определены такие категории, как степень разработанности национальных законодательств по осуществлению волонтерской деятельности; организация системы органов исполнительной власти на национальном уровне к компетенции которых относятся вопросы сферы волонтерской деятельности; функционирования общественных совещательных формирований по вопросам волонтерской деятельности при органах власти, их правовой статус, качественный состав и содержание деятельности; фактическое существование и сущность государственной политики в сфере волонтерской деятельности и тому подобное. На этой основе в материале проведено компаративный анализ организации взаимоотношений государства и общества в сфере волонтерской деятельности в странах Европы и Украины на современном этапе сквозь призму основных их аспектов. В работе акцентировано внимание на определенных преимуществах европейского опыта организации взаимоотношений государства и общества в сфере волонтерской деятельности как возможных ориентирах отечественного развития.

© В.Л. Голуб, 2016

Ключевые слова: волонтерская деятельность; взаимоотношения государства и общества; государственная политика; законодательство; отечественный опыт; европейский опыт; общественное совещательное формирование; центральный орган исполнительной власти.

Key aspects of state-society relations the in the sphere of volunteering: european and ukrainian experiences

V.L. GOLUB

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

The article examines the experience of state-society relations in the sphere of volunteering in Ukraine and in the UK, Germany, Poland, and France. The author has determined key aspects of the analysis of European and Ukrainian experiences of state-society relations the in the sphere of volunteering. These are the level of development of national legislation on volunteering; organization of the system of executive bodies at the national level, which deal with volunteering issues; functioning of volunteering public advisory formations at authorities, their legal status, compositions and content of activity; the actual existence and the sense of the government volunteering. On this base, the author has carried out a comparative analysis of the conditions of the state-society relations in the field of volunteering in Europe and Ukraine at the current stage through the prism of their key aspects. The paper focuses on the certain benefits of European experience of state-society relations in the sphere of volunteering as possible goals of domestic development.

Key words: volunteering; state-society relations; government policy; legislation; national experience; European experience; public advisory formation; central executive body.

Постановка проблеми. У період становлення вітчизняного волонтерства та формування його відносин з державою надзвичайно важливим видається знання про практику взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності різних держав як джерела прийняттого для українських реалій та перспектив досвіду. Актуальність цієї тези зумовлена й активізацією процесів демократизації, що відбуваються в державі після перемоги Революції Гідності, посиленням позицій громадянського суспільства, поживаленням євроінтеграційної активності України тощо.

У цьому зв'язку та з метою забезпечення якнайширшого бачення ситуації навколо взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності вбачається за доцільне розгляд нижченазваних держав, досвід яких є цінним для України, зокрема, й у зв'язку з такими обставинами, як:

- лідерство з-поміж інших країн у

питаннях провадження волонтерської діяльності. Велика Британія по праву вважається «волонтерською» державою з міцними традиціями взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності;

- культивування волонтерства як європейської суспільної цінності. На противагу Сполученому Королівству, Німеччина та Франція не можуть бути віднесені до когорти класичних волонтерських держав. Однак тенденції нарощування обсягів волонтерства в цих країнах можуть означати набуття ним ознак суспільної цінності, певного стандарту життя європейських країн. З огляду на євроінтеграційні настрої України досвід цих країн видається потрібним для гармонізації вітчизняної ситуації навколо волонтерства з європейською практикою взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності;

- ментальна спорідненість українців з іншими народами, адже перспективи во-

лонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави й суспільства цілком залежать від сукупності світоглядних і культурних особливостей, ціннісних орієнтацій та установок, властивих певному суспільству. З огляду на це, доречним для України стане, наприклад, польський досвід.

Аналіз досліджень і публікацій. На окремих аспектах взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності зосереджували наукову увагу вітчизняні вчені О. Безпалько, З. Бондаренко, О. Грибан, Т. Журавель, Л. Кожухаренко, Н. Книщенко, Т. Лях, а також зарубіжні – Л. Лапоінте, Р. Дженкінс, С. Хантінгтон та інші. Явище волонтерства як європейську цінність розглядають у своїх роботах І. Білич, Я. Буздуган, Н. Івченко. Суттєве підґрунтя для цього дослідження склав комплекс аналітичних публікацій Європейського Союзу «Study on Volunteering in the European Union» щодо волонтерства в державах-членах ЄС.

Мета дослідження полягає в аналізі основних аспектів взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності згаданих європейських країн, що є підґрунтям для використання Україною європейського досвіду в узагальненому вигляді як орієнтира власного шляху розвитку державно-волонтерських відносин. При цьому вважаємо за доцільне акцентувати увагу на національних особливостях системи взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в означених країнах, що відрізняють їх від української ситуації та можуть бути цікавими з точки зору їхньої адаптації у вітчизняній практиці.

Виклад основного матеріалу. Для цілей цієї статті основними аспектами взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності визначено національне профільне законодавство, державну політику у сфері волонтерської діяльності (ДПСВД), діяльність профільних центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та громадських довірчих формувань.

Варто відзначити певну схожість за основними ознаками з українською дійсністю ситуації щодо волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства в Польщі, де:

- ухвалений у 2003 році Закон «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство» регулює відносини держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності. В Україні Закон «Про волонтерську діяльність» був ухвалений дещо пізніше, проте так само «регулює відносини, пов'язані з провадженням волонтерської діяльності» [4];

- Міністерство праці та соціальної політики визначено державним органом, відповідальним за стан справ у сфері волонтерської діяльності, у структурі якого створений спеціальний підрозділ – Департамент з питань суспільної користі як урядовий орган з реалізації зазначеного закону, розробки пропозицій стосовно його вдосконалення, а також з організації взаємодії державної влади та волонтерського середовища. Відповідно до свого положення Міністерство соціальної політики України є головним органом у системі з формування та забезпечення реалізації ДПСВД [5]. У структурі Міністерства питання волонтерської діяльності належать до компетенції управління в справах людей похилого віку та надання соціальних послуг;

- Рада з питань суспільно корисної діяльності як консультативно-дорадчий орган при Міністрові, що складається з 20 осіб (5 – представники ЦОВВ, пов'язаних з питаннями волонтерської діяльності, зокрема міністерств освіти, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, а також праці та соціальної політики; 5 – делеговані представники місцевого самоврядування; 10 – представники НУО, обрані волонтерським середовищем). Рада представляє собою інституційну форму співпраці між державою та суспільством у сфері волонтерської діяльності на національному рівні, що забезпечує платформу для формулювання потреб і запитів волонтерського середовища перед владою в організованому порядку і в межах чинного правового поля. Хоча повноваження Ради обмежені консульта-

тивно-дорадчими функціями та формуванням громадської думки, вона являє собою важливу форму узаконеного діалогу держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності [10, с. 12-13]. Відповідно до наказу від 11 лютого 2015 року № 139 при Міністерстві соціальної політики України також створено консультативно-дорадчий орган – Раду з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги, до складу якої входять 33 члени, з яких: 7 представників Мінсоцполітики, 10 представників інших ЦОВВ (міністерств: молоді та спорту; культури; освіти і науки; інфраструктури; охорони здоров'я; закордонних справ; державні служби: міграційна; з надзвичайних ситуацій; у справах ветеранів війни та учасників АТО; державний комітет телебачення та радіомовлення), 2 представники профільних комітетів парламенту (з питань сім'ї, молодіжної політики, спорту та туризму; у справах ветеранів та інвалідів), а також 14 представників всеукраїнських та міжнародних волонтерських і благодійних організацій [6]. Щоправда на протиположний склад ради формується шляхом обрання представників від громад та співтовариств, в Україні – це питання виключної компетенції Міністра;

- відсутня єдина державна стратегія ДПСВД, натомість ці питання містяться в державних концепціях розвитку з більш широким предметним охопленням (Стратегія підтримки розвитку громадянського суспільства, «Польща-2030. Довгострокова Національна стратегія розвитку-2030. Третя хвиля модернізації», Національна стратегія розвитку-2020 «Активне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» тощо). Схожа ситуація спостерігається в Україні, де Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки визначає пріоритетні напрями діяльності держави, в тому числі певні кроки щодо підтримки волонтерства. Нею, зокрема, передбачається забезпечити «стимулювання волонтерської діяльності» [7].

При цьому слід відзначити відсутність у форматі взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в Польщі будь-яких завдань чи настанов з боку влади на адресу волонтерів, так само як жоден державний орган не наділений повноваженнями контролю за провадженням волонтерської діяльності [10, с. 16]. Це свідчить про цілковиту самовизначеність та саморегульованість польського волонтерства, що, з одного боку, може свідчити про високий рівень його самоорганізації, а з іншого – обмежує можливості для розвитку взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності, адже передбачає досить обмежене коло точок дотику сторін.

Чи не найцікавішим для українських перспектив розвитку волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства є польський досвід оподаткування витрат на волонтерство чи винагороди за його провадження. По-перше, відповідно до згаданого Закону «Про суспільно корисну діяльність та волонтерство» будь-яка компенсація витрат, пов'язаних з провадженням волонтерської діяльності (проїзд, проживання, харчування тощо) так само, як і кишенькові кошти волонтерів звільняються від оподаткування. Слід зазначити, що у 2015 році чинний Закон України «Про волонтерську діяльність» зазнав змін та доповнень аналогічного характеру [4]. По-друге, на волонтерські організації, як на юридичні особи, що провадять свою діяльність у сферах освіти, культури, спорту та відпочинку, благодійності, охорони здоров'я, діяльності соціальних служб, професійної та соціальної реабілітації інвалідів тощо, поширюються певні податкові пільги. По-третє, профільний закон визначає статус суспільно корисної інституції, володарі яких мають можливість отримувати 1% прибуткового податку як пожертвування фізичних осіб, а також відповідні відрахування від податку на нерухомість, державного мита за нотаріальне посвідчення цивільно-правових угод та судових витрат. По-четверте, більшість волонтерських організацій не сплачують податок

на прибуток, якщо він використовується задля досягнення статутних цілей цих організацій.

Запровадження подібних податкових стимулів в Україні як аспекту державно-волонтерських взаємин за умов дотримання економічної доцільності, безумовно, сприятиме розвитку взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності.

Серед особливостей взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в період розробки державної політики щодо волонтерської діяльності в Німеччині відзначається бачення цього явища, викладене в інших концептуальних документах, зокрема Стратегії сталого розвитку. Відповідно до неї волонтерство розглядається як інструмент забезпечення соціальної згуртованості в контексті демографічних змін завдяки мобілізації молоді щодо участі в громадських справах, з одного боку, а з іншого – досвіду та знання старшого покоління [9, с. 25].

При цьому варто акцентувати увагу на значно ширшому, порівняно з іншими країнами, колі органів державної влади, залучених в систему взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності, адже, окрім традиційно спрямованих на взаємодію з волонтерським середовищем відомств у справах соціальної політики, освіти, молоді, спорту, екології та охорони здоров'я, власну компетенцію щодо волонтерської діяльності мають федеральні міністерства внутрішніх справ; фінансів; юстиції; оборони; у справах культури і засобів масової інформації; з питань міграції, біженців та інтеграції; транспорту, будівництва та міського розвитку; економіки й технологій; економічного співробітництва та розвитку; продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів тощо [9, с. 21-22]. Усього щонайменше 16 федеральних міністерств та 6 інших урядових органів Німеччини представляють інтереси держави у взаємовідносинах із суспільством у сфері волонтерської діяльності на федеральному рівні, що, безумовно, віддзеркалюється

на нижчих рівнях державного управління та місцевого самоврядування.

За умов надзвичайного піднесення вітчизняного волонтерства та охоплення ним багатьох сфер суспільного життя, німецький досвід наділення значної кількості державних органів повноваженнями щодо волонтерської діяльності може бути доречним з огляду на перспективи становлення волонтерської діяльності в системі взаємовідносин держави та суспільства в Україні. Адже сьогодні із сімнадцяти діючих міністерств лише 4 мають у нормативному підґрунті своєї діяльності завдання, пов'язані з провадженням волонтерської діяльності. Це Міністерство соціальної політики України, Міністерство молоді і спорту України, Міністерство культури України та Міністерство екології та природних ресурсів України. З інших центральних органів виконавчої влади до цього переліку додаються два: Державна міграційна служба України та Державне агентство України з питань відновлення Донбасу. Проте фактично взаємовідносини держави та суспільства щодо волонтерства не обмежуються компетенцією зазначених органів влади, а відбуваються й у сферах діяльності інших відомств, зокрема оборонного, про що свідчить практика співпраці волонтерів з міністерством у рамках проведення АТО, втілена в форматі Ради волонтерів [2, с. 77]. Серед аргументів на користь цієї тези – діяльність Міністерства освіти і науки України, що залучає волонтерів для реалізації освітньо-виховних проєктів [3] тощо. Участь десятих представників ЦОВВ у роботі Ради з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги при Міністерстві соціальної політики України, про що зазначено вище, є додатковим підтвердженням цього. Таким чином, реальні потреби у встановленні взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в рамках функціонування значно ширшого кола відомств, аніж це передбачено чинними нормативно-правовими актами, зумовлюють необхідність перегляду нормативного підґрунтя діяльності ЦОВВ з метою забезпечення

правових підстав таких взаємовідносин з огляду на стан розвитку суспільства та передовий європейський досвід.

Попри визначення Федерального міністерства у справах сім'ї, літніх громадян, жінок та молоді головним у системі державних органів Німеччини з питань волонтерської діяльності провідну роль у цій сфері відіграє Федеральне міністерство внутрішніх справ, адже до його компетенції належать питання розвитку спорту в державі, що є основою волонтерського сектора в Німеччині (близько 2,1 млн. волонтерів) [9, с. 20]. З метою підтримання суспільного визнання волонтерства, популяризації та поширення цього явища, міністерством запроваджені нагороди для волонтерів як у сфері спорту, так і щорічні премії для заохочення волонтерів у сфері цивільного захисту населення «Рука допомоги».

Схвальна позиція держави й суспільства з цього приводу має неабияке значення для розвитку волонтерської діяльності, адже слугує джерелом верифікації власного суспільного авторитету та стимулом для його зміцнення. При цьому відповідна точка зору урядових структур зумовлює характер та перспективи взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності. У цьому зв'язку, державне визнання волонтерської діяльності може розглядатися як один з елементів системи взаємовідносин держави та суспільства, а також як передумова успішного існування таких стосунків та запорука ефективної реалізації ДПСВД.

Українська дійсність свідчить про відповідність вітчизняних підходів до державного визнання волонтерської діяльності кращим європейським традиціям, що сприяє розвитку взаємовідносин держави та суспільства. Прикладами цього може слугувати відзначення державними нагородами волонтерів України як реальне свідчення високої оцінки не лише зусиль представників волонтерського середовища, а й волонтерської діяльності в цілому. Так, згідно з даними сервісу «Законодавство України» [1] за весь період української історії двадцятьма п'ятьма указами Президента України

різними державними нагородами удостоєні 154 волонтери.

У Франції волонтерська діяльність як прояв громадського життя є аспектом державної молодіжної політики, а отже, перебуває в компетенції спеціального урядового органу, Директорату молоді, освіти та громадського сектора, підпорядкованого безпосередньо Прем'єр-міністру (на противагу періоду до 2008 року, коли він був підпорядкований Міністру охорони здоров'я, молоді та спорту). Разом з тим за окремі аспекти взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у Франції несуть відповідальність різні міністерства та відомства, що, у разі потреби, взаємодіють між собою. Серед них: Міністерство внутрішніх справ, заморських територій і місцевих громад; Міністерство оборони; Міністерство європейських та закордонних справ; Міністерство економіки, промисловості та зайнятості; Міністерство житлового будівництва; офіси Державних секретарів зі співробітництва та Франкофонії, європейських справ, а також міської політики.

Як стверджують укладачі французького національного звіту за підсумками дослідження «Волонтерська діяльність в Європейському Союзі» [11, с. 12], взаємовідносини між владою та волонтерським середовищем існують на всіх рівнях публічного управління: центральному (національному), регіональному та місцевому, однак особливо міцні вони саме на місцевому через проваджену урядом політику децентралізації, що заохочує співпрацю і партнерство влади й громади. У цьому зв'язку, а також через те, що волонтерство у Франції вважається приватною ініціативою, а отже, належить до приватної сфери, єдиної ДПСВД не існує. Натомість кожне із зазначених вище відомств у межах своєї компетенції розробляє власну стратегію сприяння розвитку волонтерства та взаємовідносин з громадськістю в цій сфері, які сукупно розглядаються як основа для потенційної загальнонаціональної концепції, ухваленої в перспективі як нормативно-правовий акт [11, с. 15].

З огляду на широкий діапазон напрямів взаємодії держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності, що сформувався сьогодні в Україні, такий підхід може бути застосований і у вітчизняній практиці з метою забезпечення найповнішого врахування взаємних інтересів сторін як на загальнодержавному рівні, так і на рівнях місцевого самоврядування. Формування відомчих стратегій з питань провадження волонтерської діяльності та подальше їх утілення сприятиме чіткості, прозорості, послідовності, обґрунтованості, зрозумілості, незаангажованості, системності в діяльності державних органів у цій сфері, а також їхніх взаємовідносин із суспільством.

Відмінні риси британського досвіду державно-волонтерських відносин продиктовані усталеною практикою організації роботи у сфері волонтерської діяльності, що, відповідно до британського національного звіту, за підсумками дослідження «Волонтерська діяльність в Європейському Союзі» [12], належить до компетенції влади на рівні історичних країн Сполученого Королівства. Зокрема в Англії урядовим департаментом, відповідальним за питання волонтерства, є Управління третього сектора в Кабінеті Міністрів, серед завдань якого – збільшення обсягів волонтерської діяльності, її підтримка та заохочення, а також поширення позитивного досвіду взаємовідносин уряду й третього сектора. Реалізація цих завдань забезпечується шляхом запровадження низки проєктів та програм. Окремі напрями волонтерської діяльності підтримуються й іншими урядовими установами, серед яких і Департамент культури, мистецтв та засобів масової інформації, і Департамент охорони здоров'я тощо.

Необхідно зазначити, що на теренах Сполученого Королівства діють чотири національні волонтерські організації: «Волонтерство Англії», «Волонтерський розвиток Шотландії», «Уельська рада волонтерської дії» та «Агенція розвитку волонтерства Північної Ірландії». Усі вони отримують державне фінансування, підтримуючи у свою чергу, численні міс-

цеві волонтерські організації в регіонах.

Досить дивним, на перший погляд, видається факт відсутності спеціального національного законодавства з питань волонтерської діяльності в країні класичного волонтерства. Однак у випадку Великої Британії це може свідчити не про байдужість держави до питань волонтерства, а навпаки, про відсутність надмірного правового регулювання сфери волонтерської діяльності. Адже взаємовідносини держави та суспільства в ній ґрунтуються на базових принципах і нормах, укладених у відповідний Кодекс усталеної практики як звід правил та стандартів, що не має сили закону. Виданий уперше у 2000 році цей Кодекс мав на меті визнання цінності волонтерства, забезпечення розвитку цього явища, а також подолання перешкод для провадження волонтерської діяльності.

Юридичну ж основу взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у Великій Британії складають різні акти цивільного права, що містять окремі норми стосовно волонтерства. Серед них закони про працю, громадянство, рівність прав, уразливі групи населення тощо.

Децентралізація взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності проглядається й у відсутності єдиної спільної для Великої Британії стратегії з питань провадження волонтерської діяльності. Натомість кожна його адміністративно-політична частина самостійно забезпечує підтримку й зміцнення волонтерської інфраструктури та організацій, що залучають волонтерів, підвищення доступності, різноманітності та значимості волонтерської діяльності, а також її вдосконалення. На цьому тлі в 1998 році у Великобританії започатковане укладання так званих «Компактів» – угод, що покликані забезпечити основу взаємовідносин уряду як представника держави та громадськості у сфері волонтерської діяльності. За своєю сутністю «Компакти» є вираженням згоди влади та волонтерського середовища взаємодіяти на благо суспільства, підтримувати та розвивати волонтерську діяльність у гро-

мадах. В основі філософії «Компактів» лежить усвідомлення фундаментального значення волонтерської діяльності для розвитку демократичного, інклюзивного суспільства. Як правило, «Компакти» містять основні положення взаємовідносин, їхні цілі, теоретичні засади реалізації й моніторингу, спільні для обох сторін цінності, зобов'язання щодо визнання, представництва інтересів, партнерства та ресурсного забезпечення тощо [8].

Слід зазначити, що так само як і Кодекс ustalеної практики, такі «Компакти» за юридичною природою не є обов'язковими для виконання документами, а являють собою меморандуми взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності, схвалені органами влади та волонтерськими організаціями в рамках процесу консультацій. Теоретичні засади формування взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності на основі домовленостей сторін, на нашу думку, можуть слугувати підґрунтям їхньої оптимізації в Україні. Втілення договірних підходів організації взаємин на регіональному та локальному рівнях цілком відповідатиме обраному Україною курсу децентралізації, конкретизуватиме визначені законодавством основні аспекти провадження волонтерської діяльності,

забезпечуватиме більш міцний та стабільний зв'язок влади і волонтерського середовища, сприятиме ефективному розв'язанню саме місцевих проблем тощо.

Висновки. Таким чином, європейський досвід взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності, розглянутий крізь призму національних профільних законодавств, діяльності систем органів виконавчої влади на центральному рівні та громадських дорадчих формувань, ДПСВД тощо, а також відповідно порівняний із сучасним станом справ в Україні дає підстави свідчити про відповідність сучасного стану взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності в Україні європейським тенденціям набуття волонтерством ознак вагомого суспільного явища та про її налаштованість до запозичення передового досвіду організації таких взаємин.

Практика функціонування системи стосунків держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності у Німеччині, Великій Британії, Франції, Польщі доводить доцільність використання її набав в адаптованому вигляді в українському повсякденні з метою підвищення ефективності взаємовідносин держави та суспільства у сфері волонтерської діяльності.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Вся база «Законодавство України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/aFind№>.
2. Книшченко Н. П. Статус сучасного українського волонтерського руху / Н. П. Книшченко // Волонтерський рух: історія, сучасність, перспективи : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17-18 квітня 2015 року. – Харків: Видавництво ХНАДУ, 2015. – С. 74-77.
3. Літні мовні табори. Міністерство освіти і науки України шукає волонтерів [Електронний ресурс] // Міністерство освіти і науки України. – Режим доступу: <http://www.mon.gov.ua/activity/litni-movni-tabori/aktualni-novini/litni-movni-tabori.-ministerstvo-osviti-i-nauki-ukrayini-shukae-volonteriv.html>.
4. Про волонтерську діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 19.04.2011 № 3236-VI // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>.
5. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423 // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>.
6. Про затвердження складу Ради з координації роботи щодо надання волонтерської та благодійної допомоги при Міністерстві соціальної політики України [Електронний ресурс] : наказ Міністерства соціальної політики України від 11.02.2015 № 139 // Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=172753&cat_id=172394.
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 // Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.
8. Compact Between the Government and the Voluntary Sector in Wales [Електронний ресурс] // The

International Centre for Non-For-Profit Law. – Режим доступу: <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20Kingdom/7.%20Wales%20Compact%20Between%20the%20Government%20and%20the%20Voluntary%20and%20Community%20Sector.pdf>.

9. Study on Volunteering in the European Union [Електронний ресурс] : Country Report – Germany // GHK. – 54 p. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_de_en.pdf.

10. Study on Volunteering in the European Union [Електронний ресурс] : Country Report – Poland // GHK. – 35 p. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_pl_en.pdf.

11. Study on Volunteering in the European Union [Електронний ресурс] : Country Report – France // GHK. – 46 p. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_fr_en.pdf.

12. Study on Volunteering in the European Union [Електронний ресурс] : Country Report – United Kingdom // GHK. – 46 p. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_uk_en.pdf.

REFERENCES:

1. Vsa baza «Zakonodavstvo Ukrainy» [The whole database «Legislation of Ukraine»]. Access mode: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/aFind№> (in Ukrainian).

2. Knyshenko, N. P., 2015. Status suchasnoho ukrayins'koho volonters'koho rukhu [The status of modern Ukrainian volunteer movement]. Volonters'kyi rukh: istoriya, suchasnist', perspektivy : materialy Mizhnarodnoyi naukovy-praktychnoyi konferentsiyi, 17-18 kvitnya 2015. 74-77. Kharkiv (in Ukrainian).

3. Litni movni tabory. Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy shukaye volonteriv [Summer language camps. Ministry of Education and Science of Ukraine is looking for volunteers]. Access mode: <http://www.mon.gov.ua/activity/litni-movni-tabori/aktualni-novini/litni-movni-tabori.-ministerstvo-osviti-i-nauki-ukrayini-shukae-volonteriv.html>. (in Ukrainian).

4. Pro volonters'ku diyal'nist' – Zakon Ukrainy vid 19.04.2011 № 3236-VI [On volunteering – Law of Ukraine of 19.04.2011 No 3236-VI]. Access mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>. (in Ukrainian).

5. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Ministerstvo sotsial'noyi polityky Ukrainy – postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 17.06.2015 № 423 [On approval of the Ministry of Social Policy of Ukraine Regulations – Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 17.06.2015 No 423]. Access mode: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>. (in Ukrainian).

6. Pro zatverdzhennya skladu Rady z koordynatsiyi roboty shchodo nadannya volonters'koyi ta blahodiynoyi dopomohy pry Ministerstvi sotsial'noyi polityky Ukrainy – nakaz Ministerstva sotsial'noyi polityky Ukrainy vid 11.02.2015 № 139 [On approval of the Council to coordinate the work on providing volunteer and charitable assistance to the Ministry of Social Policy of Ukraine - the order of the Ministry of Social Policy of Ukraine from 11.02.2015 No 139]. Access mode: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=172753&cat_id=172394. (in Ukrainian).

7. Pro spryannya rozvytku hromadyans'koho suspil'stva v Ukraini – Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.02.2016 № 68/2016 [On the promotion of civil society development in - Ukraine Decree of the President of Ukraine of 26.02.2016 No 68/2016]. Access mode: <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>. (in Ukrainian).

8. Compact Between the Government and the Voluntary Sector in Wales. Access mode: <http://www.icnl.org/research/library/files/United%20Kingdom/7.%20Wales%20Compact%20Between%20the%20Government%20and%20the%20Voluntary%20and%20Community%20Sector.pdf>.

9. Study on Volunteering in the European Union : Country Report – Germany. 54 p. Access mode: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_de_en.pdf.

10. Study on Volunteering in the European Union : Country Report – Poland. 35 p. Access mode: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_pl_en.pdf.

11. Study on Volunteering in the European Union : Country Report – France. 46 p. Access mode: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_fr_en.pdf.

12. Study on Volunteering in the European Union : Country Report – United Kingdom. 46 p. Access mode: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/national_report_uk_en.pdf.

Голуб Вячеслав Львович – аспірант

Національна академія державного управління при Президентові України

Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Потье, 20

Голуб Вячеслав Львович – аспірант

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Потье, 20

Golub Vyacheslav L. – postgraduate

National academy for public administration under the President of Ukraine

Address: 20, Ezhen Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine

E-mail: vyacheslav_golub@ukr.net

УДК 351/354

Інституційна підтримка модернізації державного управління в умовах реалізації політики європейської інтеграції

Н.В. ЩЕРБАК
doi:10.15421/151603

Класичний приватний університет, Запоріжжя, Україна

Авторське резюме

У статті розглядаються актуальні питання модернізації державного управління в контексті реалізації політики європейської інтеграції. На засадах аналізу українських та європейських нормативно-правових актів та інших документів, кращих національних та зарубіжних практик досліджуються питання впровадження європейських інструментів інституційної розбудови (TWINNING, TAIEХ, SIGMA та інших). Наведені статистичні та інші дані свідчать, що Україна є одним з лідерів серед країн, що беруть участь в ініціативі ЄС «Східне Партнерство», стосовно впровадження європейських інструментів інституційної розбудови. Визначено також основні переваги згаданих європейських інструментів інституційної розбудови, а також основні результати їх реалізації протягом останніх десяти років в Україні. Накопичений позитивний досвід з питань впровадження згаданих інструментів інституційної розбудови, що розглядається в статті, безперечно корисний для забезпечення реформування системи державного управління в Україні із урахуванням європейських стандартів доброго врядування. Беручи до уваги пріоритети нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, підготовлено пропозиції та рекомендації з питань подальшого впровадження європейських інструментів інституційної розбудови, зокрема в умовах модернізації системи державного управління в Україні та забезпечення стандартів доброго врядування.

Ключові слова: реформа державного управління; державна служба; інструменти інституційної розбудови; добре врядування; Україна; європейська інтеграція.

Институциональная поддержка модернизации государственного управления в условиях реализации политики европейской интеграции

Н.В. ЩЕРБАК

Классический приватный университет, Запорожье, Украина

Авторское резюме

В статье рассматриваются актуальные вопросы модернизации государственного управления в контексте реализации политики европейской интеграции. На основе анализа украинских и европейских нормативно-правовых актов и других документов, лучших национальных и зарубежных практик изучаются вопросы внедрения европейских инструментов институционального развития (TWINNING, TAIEХ, SIGMA и др.) в Украине и других европейских странах подготовлено предложения касательно дальнейшей модернизации системы государственного управления. Приведенные статистические и другие данные свидетельствуют, что Украина является одним из лидеров среди стран, которые берут участие в инициативе ЕС «Восточное Партнерство», касательно внедрения европейских инструментов институционального развития. Определено также основные преимущества упомянутых инструментов институционального развития, а также основные результаты их реализации на протяжении последних десяти лет в Украине. Приобретенный позитивный опыт по реализации упомянутых инструментов институционального развития, который рассматривается в статье, является, несомненно, полезным для обеспечения реформирования системы государственного управления в Украине с учетом европейских стандартов хорошего управления. Принимая во внимание приоритеты нового соглашения про ассоциацию между Украиной и ЕС, подготовлено предложения и рекомендации по вопросам дальнейшего внедрения европейских инструментов институционального развития, в первую очередь в условиях модернизации системы государственного управления в Украине и обеспечения стандартов хорошего управления.

© Н.В. Щербак, 2016

Ключевые слова: реформа государственного управления; государственная служба; инструменты институционального развития; хорошее управление; Украина; европейская интеграция.

Institutional support modernization of public administration in terms of implementation of European integration

N.V. SHCHERBAK

Classic private university, Zaporizhyya, Ukraine

Abstract

This article highlights main issues of the public administration modernization in the framework of the European integration policy implementation. By analysis of the Ukrainian and European normative acts and other documents, the best national and international practices, the issues on the implementation of the European institution building tools (TWINNING, TAIEEX, SIGMA and others) are studied. The statistical and other information shows that Ukraine is a leader between EU Initiative «Eastern Partnership» concerning realization of the European institution building tools. It is also defined the main advantages of the mentioned European institution building tools as well as the main results of their realization during 10 last years in Ukraine. The acquired positive experience which is analyzed in the article is undoubtedly useful for ensuring the reform of public administration in Ukraine in accordance to European standards of good governance. Taking into account the priorities of the new Association Agreement between Ukraine and EU, the proposals and the recommendations concerning further implementation of the European institution building tools are prepared (in particular, in the framework of the modernization of the public administration system and ensuring the good governance standards).

Key words: administrative reform; civil service; institutional building tools; Ukraine; European integration.

Постановка проблеми. Модернізація державної служби визначена одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи. Утворення належної інституційної підтримки цьому процесові відповідає не тільки практикам інших європейських країн, але й пріоритетам політики європейської інтеграції України.

Разом з тим, впровадження європейських інструментів інституційної розбудови (TWINNING, TAIEEX, SIGMA та інших) в Україні має відбуватись як з урахуванням вже існуючих європейських програм технічної допомоги та програм бюджетної підтримки, які впроваджуються у відповідних секторах економіки, так і з урахуванням досвіду інших зарубіжних країн.

Аналіз досліджень і публікацій. В останні роки питанням модернізації державної служби та впровадження європейських інструментів інституційної розбудови як з боку представників наукової громадськості, так і практиків. Так, се-

ред дослідників, які вивчали різні аспекти згаданого питання, слід виділити Баймуратова М., Батанова О., Бейка О., Гука А., Канавець М., Ліхач Ю., Пітцика М., Прошка В., Пухтинського М., Руденко О., Тихонова В., Толкованова В., Удовиченка В. та ін. Разом з тим, враховуючи розпочату Президентом України реформу публічного управління та пріоритетність курсу інтеграції України до європейського співтовариства, питання ефективного впровадження європейських інструментів інституційної розбудови набуває особливого значення для модернізації державної служби, що обумовлює необхідність подальших досліджень у цій галузі.

Метою дослідження є комплексний аналіз питань, пов'язаних із розробкою європейських інструментів інституційної розбудови та їх впровадженням в Україні, зокрема в контексті модернізації державної служби та реалізації адміністративної реформи.

Виклад основного матеріалу. Од-

ним із необхідних елементів забезпечення модернізації державної служби є інституційна підтримка цього процесу. У цьому зв'язку слід зазначити, що в Україні розпочато впровадження таких європейських інструментів інституційної розбудови, як Twinning (Указ Президента України від 6 жовтня 2005 року № 1424/2005 «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні»), TAIEХ (постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 року № 316 «Про затвердження Порядку підготовки та виконання плану залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках TAIEХ») та програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (CIB) (розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 листопада 2010 р. № 2078-р «Деякі питання підготовки та виконання програми Всеохоплюючої інституційної розбудови у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство»).

Протягом останніх років Україна є одним з лідерів за кількістю проектів Twinning, що завершилися та які перебувають на стадіях підготовки і реалізації серед країн Європейського інструменту сусідства та партнерства (ЄІСП) і наразі продовжує зберігати позитивну динаміку впровадження зазначених проектів, а обсяги самих проектів збільшуються. Одночасно із урахуванням підписання нової Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС і реалізації комплексної модернізації системи державного управління в Україні питання впровадження інструментів інституційної розбудови набувають особливого значення.

У цьому зв'язку слід зазначити, що Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) була започаткована в 1992 році за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та Європейського Союзу. Метою започаткування даної програми стала потреба надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до Європейського Союзу.

Штаб-квартира програми SIGMA

знаходиться у м. Париж (Французька Республіка). Штат програми складає 20 постійних працівників та створена розгалужена мережа спеціалістів і експертів з великим досвідом роботи в державному секторі з країн – членів та країн – кандидатів ЄС. Допомога програми SIGMA у сфері модернізації системи державної адміністрації може надаватися шляхом: здійснення аналізу адміністративних структур; у розробці та впровадженні реформ адміністративної системи; здійснення аналізу запропонованих законопроектів та програм; організація навчання та обміну інформацією; підготовка планів технічної допомоги.

Програма SIGMA відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до ЄС та підтримці реформи державного управління. Законодавча складова співпраці з програмою SIGMA:

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 186-р «Про утворення Координаційної ради з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA». До складу Координаційної ради ввійшли Секретаріат Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ, Міністерство юстиції, Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Головне контрольно-ревізійне управління, Рахункова палата. Засідання Координаційної ради відбувалися за співголовуванням Начальника Голодержслужби та керівника програми SIGMA.

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2006 р. № 196-р «Про підписання Меморандуму про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України, Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку, Шведською агенцією міжнародного розвитку та Представництвом Європейської Комісії в Україні, Молдові та Білорусі стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA».

- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 р. № 1072-р «Про затвердження заходів щодо виконання у 2008 році Плану дій Україна – ЄС», де було визначено одним з пріоритетів співпрацю у сфері до-

сконалення адміністративної системи управління з використанням інструменту SIGMA, а Головне управління державної служби України (сьогодні це Національне агентство України з питань державної служби) було визначено безпосереднім виконавцем.

У 2008 році було прийняте рішення Європейської Комісії про можливість використання у 2008-2011 роках інструменту SIGMA країнами — сусідами ЄС. У зв'язку з цим Україна має можливість можливість безкоштовно використовувати експертну допомогу програми SIGMA у реформуванні системи державного управління [2].

Одночасно слід зазначити, що Twinning є інструментом інституціональної розбудови, в рамках якого відбувається співпраця між державними службовцями аналогічних органів влади країн — членів ЄС та країн — партнерів щодо впровадження елементів державного управління, необхідних для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Термін «Твінінг» походить від латинського слова «Twinning» - наслідування, він означає вид процесів передання знань та навичок щодо функціонування політико-правового надбання Європейського Союзу (acquis communautaire) у сфері державної (публічної) служби, що полягає у взаємодії між системою цієї служби держави-кандидата на вступ до ЄС (чи держави-партнера ЄС) та системою державної (публічної) служби однієї чи кількох держав-членів ЄС [10].

Основним завданням програми Twinning є професійний розвиток державних службовців, який передбачає не лише їх практичне навчання на робочому місці, а й проведення різних активних форм їх підготовки з метою подальшого практичного застосування ними законодавства ЄС та європейської методики аналізу політики і стратегічного планування [4].

У 1998 році інструмент Twinning було запропоновано Європейською Комісією для країн — кандидатів на вступ до ЄС для підтримки їх інтеграції. За час впровадження інструменту Twinning в країнах-кандидатах було реалізовано близько

2 тисяч проектів Twinning. На сьогодні Twinning залишається ключовим інструментом інституційного розвитку в країнах-кандидатах (колишня Югославська Республіка Македонія, Чорногорія та Туреччина), у потенційних країнах-кандидатах (Албанія, Боснія, Герцеговина, Косово та Сербія тощо).

Рішення про розповсюдження Twinning на Україну було прийнято Європейською Комісією в 2005 р. Зокрема, в Плані дій Україна - ЄС, який схвалено на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС 21 лютого 2005 р., визначено, що Європейський Союз надаватиме Україні допомогу в обміні досвідом державних службовців, у тому числі через механізм Twinning. Одним з важливих заходів, спрямованих на гармонізацію, наближення й адаптацію державної служби до європейських стандартів і вимог, є запровадження в Україні Указом Президента України від 6 жовтня 2005 року № 1424/2005 програми Twinning. Ця програма згідно з Указом є особливим видом технічної допомоги ЄС та програми обміну досвідом між державними службовцями України і держав-членів ЄС.

Основними принципами функціонування проектів Twinning в Україні є наступні вимоги: відповідати загальнонаціональним пріоритетам розвитку держави; відповідати сферам співробітництва, передбачених Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС та пріоритетам Порядку денного асоціації Україна — ЄС; відповідати середньостроковим пріоритетам державної адміністрації, де впроваджуватиметься проект Twinning; передбачати елементи наближення до *acquis communautaire* (законодавства ЄС); передбачати елементи інституційної та структурної реформи. Тобто, наприкінці проекту нова або модифікована система має бути самодостатньою, вона має функціонувати незалежно й самостійно та фінансуватися коштом країни-бенефіціара [3].

Правову базу впровадження інструменту Twinning в Україні складають наступні нормативні акти: Указ Президента України «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні» від 06.10.05 № 1424; Постанова Кабінету

Міністрів України від 07.02.2007 № 154 «Про затвердження Порядку організації роботи з підготовки та реалізації проєктів Twinning в Україні», із змінами внесеними постановами Кабінету Міністрів України від 04.06.2008 № 528 та від 01.10.2008 № 868; Спільний наказ Головного управління державної служби України та Міністерства економіки України від 24.07.2006 № 265/249 «Про утворення Робочої групи з питань координації впровадження інструменту Twinning»; Наказ Головного управління державної служби України від 11.07.2008 № 191 «Про затвердження Положення про здійснення моніторингу підготовки проєктів Twinning в Україні», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 29.09.08 за № 907/15598; Наказ Головного управління Державної служби України від 15.10.2005 № 246 «Питання Адміністративного офісу програм Twinning».

У рамках імплементації проєктів Twinning можна виділити наступні механізми співпраці: надання експертної оцінки та консультування у відповідній сфері державного управління; допомога органу-бенефіціару в розробленні, перегляді, вдосконаленні існуючого законодавства (перегляд існуючого законодавства та розроблення пропозицій щодо внесення змін відповідно до європейських стандартів і практик; допомога в розробленні законодавства, порівняльний аналіз національного та європейського законодавства); допомога органу-бенефіціару в розробці документів (внутрішніх програм, регламентів, процедур тощо); допомога органу-бенефіціару в зміцненні його інституційної структури (здійснення функціонального обстеження та порівняльного аналізу, надання рекомендацій щодо покращення існуючої структури); здійснення навчання працівників органу-бенефіціара, а також інших реципієнтів проєкту відповідно до укладеного контракту (проведення семінарів, тренінгів іноземними експертами, навчальні візити); проведення конференцій, круглих столів, обговорень тощо.

Слід підкреслити, що проєкти Twinning мають характер гранту Європейської Комісії та реалізуються за встановленими нею процедурами і пра-

вилами. На сьогодні в Україні впроваджуються 53 проєкти Twinning на різних стадіях підготовки, враховуючи й завершені проєкти (у січні 2009 року – 33 проєкти Twinning). Із них 12 проєктів у сферах фінансів, охорони довкілля, авіації, юстиції, муніципальній, газовій, статистики, акредитації, внутрішніх справ, державної служби, енергетики та регулювання зв'язку знаходяться на стадії імплементації. 6 проєктів у сферах соціальних послуг, інтелектуальної власності, освіти, фітосанітарних заходів, транспорту та фінансів знаходяться на стадії підготовки Twinning-контрактів, оцінці та відбору. Здійснюється розроблення проєктів детальних технічних завдань (Twinning Fiche) для 4 проєктів Twinning у сферах міграції, космосу, земельній та транспортній. На етапі підготовки технічних завдань для рамкових експертів перебувають 8 проєктів Twinning у сферах професійної реабілітації, трудової міграції, внутрішнього аудиту, юстиції, кримінального аналізу, енергетики та телекомунікацій. 6 проєктів Twinning перебувають на стадії ідентифікації. 17 проєктів Twinning у сферах державного внутрішнього фінансового контролю, конкурентної політики, регулювання ринку електроенергетики, цивільної авіації, норм і стандартів, космічних технологій, безпеці дорожніх перевезень, транспортній політиці, внутрішніх справ, акредитації, статистиці ветеринарії, юстиції, монетарної політики, регулювання ринку газу, державної служби та інвестицій завершилися.

Найбільш активними секторами в Україні, що залучені до інструменту Twinning, є фінансовий, транспортний, енергетичний та юстиція. На сьогодні 30 державних органів влади працюють у рамках інструменту Twinning, причому деякі органи впроваджують одразу декілька проєктів. Орієнтовний бюджет проєкту Twinning складає 1 – 1,5 мільйона євро на 1,5 – 2 роки реалізації проєкту. Варто відмітити, що лідерами щодо кількості проєктів Twinning є Міністерство інфраструктури України (6), Міністерство внутрішніх справ України (3), Національна комісія регулювання електроенергетики України (3).

Окремо варто відзначити початок реалізації у січні 2012 року проекту Twinning «Підтримка розвитку державної служби в Україні», бенефіціаром якого виступає безпосередньо Нацдержслужба України. Даний проект спрямований на посилення інституційної спроможності органу-бенефіціара, покращення якості управління людськими ресурсами на державній службі. Водночас, проект передбачає надання європейської експертної допомоги у підготовці нормативно-правових актів, необхідних для впровадження Закону «Про державну службу», що допоможе Нацдержслужбі України розробити їх якісно та відповідно до кращих європейських практик.

Варто відмітити, що Twinning не є класичним проектом технічної допомоги, оскільки передбачає співпрацю між державними службовцями аналогічних органів влади та спрямований на досягнення об'язкових результатів спільними зусиллями партнерів з країн – членів ЄС та українського органу-бенефіціара. Реалізація проекту Twinning здійснюється за допомогою постійного радника, який є державним службовцем країни-члена ЄС або прирівняний до нього та відряджений на час реалізації проекту до країни-бенефіціара. Важливий факт, що Twinning не копіює систему країн – членів ЄС, а здійснює її адаптацію до наявних умов таким чином, щоб вони ефективно функціонували в Україні та сприяє наближенню до стандартів ЄС.

Іншим європейським інструментом інституційної розбудови, який ефективно впроваджується в Україні, є ТАІЕХ. Слід зазначити, що впродовж 2006 – 2011 року 6839 українських державних службовців взяли участь у 292 заходах, організованих у рамках інструменту ТАІЕХ, серед яких 82 заходи – за ініціативи Європейської Комісії, 210 – за ініціативи України. Заходи ТАІЕХ проводились у наступних сферах: - свобода, безпека та юстиція (61), внутрішній ринок (127), транспорт, навколишнє середовище та енергетика (62), сільське господарство та безпека харчових продуктів (42).

Найбільше зростання темпу використання інструменту ТАІЕХ було досягнуто у 2010 та 2011 роках. Впродовж 2010

року 2737 українських державних службовців взяли участь у 89 заходах, організованих у рамках ТАІЕХ, серед яких 13 заходів – за ініціативи Європейської Комісії, 76 – за ініціативи України. У 2011 році кількість проведених заходів складає 83 (10 заходів проведено за ініціативи Європейської Комісії, 73 – за ініціативи України) із залученням 1929 представників органів державної влади України [1].

Збільшення як показника кількості проведених заходів ТАІЕХ, так і показника кількості залучених до них учасників свідчить про зростання обізнаності державних органів влади України щодо можливостей та переваг використання інструменту ТАІЕХ. У першу чергу це стосується вироблення, надання пропозицій та якості підготовки апікаційних форм ТАІЕХ. Так, протягом 2006 – 2011 рр. на розгляд Європейській Комісії було надіслано 406 заявок ТАІЕХ.

Ще одним інструментом співпраці з Європейським Союзом є програма Всеохоплюючої інституційної розбудови (СІВ), яка є складовою частиною ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство», що була започаткована 7 травня 2009 року під час спеціального саміту ЄС у Празі. Учасниками Східного Партнерства є 27 країн – членів ЄС, а також Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Республіка Молдова і Україна.

Східне партнерство передбачає додаткове до Європейської політики сусідства фінансування у розмірі 350 млн. євро на 2010 – 2013 рр. для 6 країн цієї ініціативи, у т.ч. 175 млн. євро передбачено на реалізацію програми СІВ (для України – 43,37 млн. євро на програму СІВ).

Додатковими перевагами програми СІВ є наступні: висока політична вага, адже Європейський Союз велику увагу приділяє реалізації ініціативи «Східне Партнерство» та програмі СІВ, оскільки це перша програма, спрямована лише на східні країни-сусіди. Для України належне впровадження програми СІВ матиме наслідком, по-перше, суттєву підтримку проведення реформи державного управління в Україні європейською стороною; по-друге, збільшення фінансування секторних програм Європейським Союзом; отримання безповоротного фінансування,

адже крім виділених коштів з боку Європейського Союзу на реалізацію програми СІВ, існує можливість залучення до її виконання інших донорів, зокрема країн-членів ЄС. Для отримання фінансування в рамках СІВ має бути розроблено, схвалено та запроваджено плани інституційних реформ (ПІР) у кожній зі згаданих чотирьох сфер, що є надзвичайно важливим для подальшого здійснення реформи державного управління.

Висновки. Впровадження інструментів інституційної розбудови в Україні з 2005 року має позитивну динаміку реалізації, завойовує довіру серед органів державної влади, що підтверджується постійним збільшенням реалізації проектів Twinning в Україні, залученням кількості представників органів-бенефіціарів до реалізації заходів.

Сьогодні в Україні вже завершено реалізацію 18 проектів Twinning протягом семи років – це колосальний досвід співпраці з європейськими експертами українських органів-бенефіціарів, отримання знань про кращі європейські практики та їх адаптація до українських реалій. Більш того, майже всі органи, які вже завершили реалізацію проектів, – ініціювали нові з метою продовження співпраці з європейськими партнерами та вдосконалення власної спроможності. Такі дані свідчать про довіру, якою сьогодні користується цей інструмент.

Водночас упродовж 2006-2011 років було впроваджено та ефективно реалізовано системний підхід щодо використання інструменту ТАІЕХ в Україні шляхом запровадження піврічних планів залучення зовнішньої допомоги Європейської Комісії у рамках ТАІЕХ. Так, у рамках такого плану на II півріччя 2011 року органами державної влади було заплановано проведення 215 заходів ТАІЕХ, що є найбільшим досягненням за пері-

од впровадження інструменту ТАІЕХ в Україні та свідчить про підвищення обізнаності державних органів влади України щодо можливостей та переваг використання інструменту ТАІЕХ. Відносно новим інструментом співпраці в Україні є програма Всеохоплюючої інституційної розбудови, яка вже на сьогодні об'єднала навколо реалізації широке коло органів-бенефіціарів у чотирьох сферах. В свою чергу дана програма спрямована на розвиток спроможності не окремо взятого органу, а цілого сектора, що, в свою чергу, сприяє налагодженню спільного діалогу між залученими органами та пошуку спільного вирішення проблем окремих секторів. Отже, Україна продовжує успішно втілювати інструменти інституційного розвитку як в окремих органах-бенефіціарах, так і в окремих секторах. При цьому залишається лідером серед країн Європейського інструменту суспільства та партнерства щодо їх використання. Разом з тим, має бути продовжена робота щодо покращення процедур та вдосконалення підходів використання інструментів з метою забезпечення їх подальшого використання в умовах реалізації реформи публічного управління в Україні. Наведені статистичні та інші дані свідчать, що Україна є одним з лідерів серед країн, що беруть участь в ініціативі ЄС «Східне Партнерство», стосовно впровадження європейських інструментів інституційної розбудови. Так, накопичений позитивний досвід з питань впровадження згаданих інструментів інституційної розбудови, що розглядається у статті, є безперечно корисним для реалізації заходів щодо впровадження нової Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, забезпечення реформування системи державного управління в Україні із урахуванням європейських стандартів доброго врядування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Офіційний сайт Представництва Європейської Комісії в Україні http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm
2. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби www.nads.gov.ua
3. Указ Президента України від 6 жовт. 2005 р. № 1424/2005 «Питання забезпечення впровадження програми Twinning в Україні» // Уряд. кур'єр. - 11 жовтня 2005 р. - № 192 (3105).
4. Грицяк І.А. Twinning як механізм співробітництва між державними службовцями України та Європейського Союзу / І. А. Грицяк // Стратегічна панорама. - 2007. - № 1. - С. 114-120; Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах.

- Під редакцією В.С. Куйбіди, А.Ф. Ткачука, В.В. Толкованова. – Київ, 2010, 317 с.
5. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка - Н, 2006. – 744 с.
 6. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В.В.Толкованова, - Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
 7. Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф., Толкованов В.В., Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів. Київ, «Крамар», 2009, 242 с.
 8. Мікула Н.А., Толкованов В.В., Транскордонне співробітництво. Посібник. Київ, 2011, 259 с.
 9. Толкованов В.В., Гук А.К., Олуйко В.М., Прошко В.Я. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Київ, Крамар, 2011, 199 с.
 10. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Під редакцією Ю.В. Ковбасюка. Київ, НАДУ при Президентові України, Київ, 2011. Том 7 «Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції» під редакцією Грицяка І.А., Сурміна Ю.П., 2011, 764 с.

REFERENCES:

1. Ofitsiyuy sayt Predstavnytstva Yevropeys'koyi Komisiyi v Ukrayini [The official website of the EC Delegation in Ukraine]. Access mode: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/index_uk.htm (in Ukrainian).
2. Ofitsiyuy sayt Natsional'noho Ahentstva Ukrayiny z pytan' derzhavnoyi sluzhby [Official website of National Agency of Ukraine on Civil Service]. Access mode: www.nads.gov.ua (in Ukrainian).
3. Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 6 zhovt. 2005 r. № 1424/2005 «Pytannya zabezpechennya vprovadzhennya prohramy Twinning v Ukrayini» [Decree of the President of Ukraine on Oct 6. 2005 r. № 1424/2005 «The issue of implementation of Twinning in Ukraine»]. Uryad, kur»yer. 11.10.2005, 192 (3105). (in Ukrainian).
4. Hrytskyakh, I.A., 2007. Twinning yak mekhanizm spivrobitnytstva mizh derzhavnymy sluzhbovtsyamy Ukrayiny ta Yevropeys'koho Soyuzu [Twinning as a mechanism of cooperation between public servants Ukraine and the European Union]. Stratehichna panorama 1, 11 4-120; Dosvid vprovadzhennya standartiv dobroho vryaduvannya na mistsevomu rivni v Ukrayini ta inshykh yevropeys'kykh krayinakh [Experience in implementing standards of good governance at the local level in Ukraine and other European countries]. Pid redaktsiyeyu V.S., Kuybidy, A.F., Tkachuka, V.V., Tolkovanova. 2010. Kyiv, 2010 (in Ukrainian).
5. Pukhtyns'kyu, M.O., 2006. Problemy detsentralizatsiyi: natsional'nyy ta mizhnarodnyy dosvid. Zbirnyk materialiv ta dokumentiv [The problems of decentralization: national and international experience. Collection of materials and documents]. Atika -N, Kyiv (in Ukrainian).
6. Pravovi instrumenty Rady Yevropy z pytan' mistsevoho i rehional'noho rozvytku ta problemy yikh implementatsiyi v Ukrayini. V.V., Tolkovanov [Legal instruments of the Council of Europe on regional development issues and their implementation in Ukraine]. 2007. Tsentr doslidzhen' pytan' mistsevoho i rehional'noho rozvytku ta spryyannya administratyvnyy reformi, Kyiv (in Ukrainian).
7. Kuybida, V.S., Tkachuk, A.F., Tolkovanov, V.V., 2009. Transkordonne spivrobitnytstvo ta rozvytok transkordonykh klasteriv [Cross-border cooperation and the development of cross-border clusters]. «Kramar», Kyiv (in Ukrainian).
8. Mikula, N.A., Tolkovanov, V.V., 2011. Transkordonne spivrobitnytstvo. Posibnyk [Cross-border cooperation. Manual]. Kyiv (in Ukrainian).
9. Tolkovanov, V.V., Huk, A.K., Oluyko, V.M., Proshko, V.Ya., 2011. Posibnyk z pytan' partysypatyvnoyi demokratiyi (demokratiyi uchasti) na mistsevomu rivni [Handbook on participatory democracy (participatory democracy) locally]. Kramar, Kyiv (in Ukrainian).
10. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 t. [Encyclopedia of Public Administration: 8 volumes]. Yu.V., Kovbasyuk. 2011. NADU pry Prezydentovi Ukrayiny. Kyiv. 2011. Vol. 7 «Derzhavne upravlinnya v umovakh hlobal'noyi ta yevropeys'koyi intehratsiyi» [«Governance in the global and European integration»]. Hrytskyakh, I.A., Surmin, Yu.P. (in Ukrainian).

*Щербак Наталія Василівна – аспірант
Класичний приватний університет
Адреса: 69002, Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б*

*Щербак Наталия Васильевна – аспирант
Классический приватный университет
Адрес: 69002, Запорожье, ул. Жуковського, 70-Б*

*Shcherbak Nataliya V. – postgraduate
Classic private university
Address: 70-B, Zhukovskiy Str., Zaporizhya, 69002, Ukraine
E-mail: tolkovanov@hotmail.com*

УДК 351.08:061.1

Бюрократизм як феномен раціональної бюрократії: причини появи та шляхи подолання

В.Д. БОДНАРЧУК
doi:10.15421/151604

Прикарпатський національний університет ім. В. Стефаника, Івано-Франківськ,
Україна

Авторське резюме

Досліджено сутність і зміст понять «бюрократія» та «бюрократизм» у вітчизняній і зарубіжній науці. Запропоновано узагальнені визначення цих понять з позиції державного управління. Доведено, що бюрократія - необхідна умова існування державного управління, без якого воно не зможе виконувати свої функції. Проаналізовано причини появи бюрократизму в системі державного управління, а саме: низький професійний і моральний рівень державних службовців, надмірна політизованість державно-управлінського апарату, недостатня розвиненість інституцій громадянського суспільства, зокрема незалежних засобів масової інформації, та загальний низький рівень громадської свідомості й активності. Продемонстровано, що в об'єктивному розриві між моделлю ідеальної бюрократії М. Вебера та реальною системою державного управління завжди знаходиться місце для формалізму, індивідуалізму, автоматизму, тобто ознакам бюрократизму, які знижуватимуть ефективність державного управління. Тому пошук шляхів дебюрократизації має зводитися не до цілковитого викорінення явища бюрократизму, що апріорі неможливо, а до створення умов, у яких би він не зміг набувати своїх найзагрозливіших для суспільства форм – кар'єризму, протекціонізму, хабарництва. Запропоновано шляхи подолання бюрократизму, зокрема через інституціоналізацію громадянського суспільства, системний аудит адміністративної діяльності та впровадження ринкових процесів у державне управління. Комплекс цих заходів сприятиме раціоналізації та дебюрократизації державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: бюрократія; бюрократизм; державне управління; державна служба; раціональна бюрократія; інституціоналізація громадянського суспільства; новий державний менеджмент.

Бюрократизм как феномен рациональной бюрократии: причины появления и пути преодоления

В.Д. БОДНАРЧУК

Прикарпатский национальный университет им. В. Стефаника, Ивано-Франковск,
Украина

Авторское резюме

Исследована сущность и содержание понятий «бюрократия» и «бюрократизм» в отечественной и зарубежной науке. Предложены обобщенные определения этих понятий с позиции государственного управления. Доказано, что бюрократия - необходимое условие существования государственного управления, без которого оно не сможет выполнять свои функции. Проанализированы причины появления бюрократизма в системе государственного управления, а именно: низкий профессиональный и моральный уровень государственных служащих, чрезмерная политизированность государственно-управленческого аппарата, недостаточная развитость институтов гражданского общества, в частности независимых средств массовой информации, и общий низкий уровень общественного сознания и активности. Продемонстрировано, что в объективном разрыве между моделью идеальной бюрократии М. Вебера и реаль-

© В.Д. Боднарчук, 2016

ной системой государственного управления всегда находится место для формализма, индивидуализма, автоматизма, то есть признакам бюрократизма, снижающие эффективность государственного управления. Поэтому поиск путей дебюрократизации сводится не к полному искоренению явления бюрократизма, что априори невозможно, а к созданию условий, в которых бы он не смог приобретать своих самых угрожающих для общества форм - карьеризма, протекционизма, взяточничества. Предложены пути преодоления бюрократизма, в частности, через институционализацию гражданского общества, системный аудит административной деятельности и внедрение рыночных процессов в государственное управление. Комплекс этих мероприятий будет способствовать рационализации и дебюрократизации государственно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: бюрократия; бюрократизм; государственное управление; государственная служба; рациональная бюрократия; институционализация гражданского общества; новый государственный менеджмент.

Bureaucratism as a phenomenon of rational bureaucracy: the reasons of appearance and the ways of overcoming

V.D. BODNARCHUK

Vasyl Stefanyk Precarpathian national university, Ivano-Frankivsk, Ukraine

Abstract

The essence and contents of the concepts «bureaucracy» and «bureaucratism» in domestic and foreign science are researched. Generalized definitions of these concepts from a position of public administration are proposed. It is proved that the bureaucracy is a necessary condition for the existence of public administration, without that it cannot perform its functions. As for the bureaucratism, it is negative and even destructive phenomenon, that destroys laws and social rules, limits public participation in making public and administrative decisions, slows reforms in the country. The reasons of the bureaucratism's appearance in the system of public administration are analyzed, namely: the low professional and moral level of civil servants, the excessive politicization of public and administrative apparatus, the insufficient development of civil society institutions, including independent media, and the general low level of public consciousness and activity. It was demonstrated that the objective gap between the Max Weber's bureaucracy ideal model and real public administration system is always a place for the signs of bureaucratism, such as formalism, individualism, automatism, that reduce the public administration effectiveness. Therefore the de-bureaucratization ways finding should not behave to full eradication of bureaucratism's phenomenon that is a priori impossible, and to creating the conditions that makes it impossible the bureaucratism's most threatening for the society forms - careerism, protectionism, bribery. The ways to bureaucratism's overcoming, in particular through the institutionalization of civil society, the system auditing of public activities and the implementation of market processes in public administration, are suggested. The complex of these measures will contribute to rationalization and de-bureaucratization of public administration activity.

Key words: bureaucracy; bureaucratism; public administration; civil service; rational bureaucracy; institutionalization of civil society; new public management.

Постановка проблеми. Проблема вітчизняних учених, громадськість і бюрократії існує стільки, скільки існує самі ж чиновники часто його уникають, управлінський апарат держави. Хоча замінюючи в правовому та суспільно-політичному середовищі поняття державної науки активно досліджує це поняття вже понад два століття, більшість служби. Натомість бюрократією та

бюрократизмом у нашій країні прийнято пояснювати усі деструктивні процеси, що відбуваються в системі державного управління. Заперечуючи неминучість існування бюрократії та бюрократизму в будь-якій системі державного управління, ми у своїй боротьбі з бюрократією схожі на Дон-Кіхота, який «бореться» з вітряками: ресурси, зусилля та час витрачені, а результату немає. Тому чим швидше ми почнемо досліджувати «корені» бюрократизму в Україні, тим ефективнішими будуть наші намагання знайти шляхи раціоналізації бюрократії та дебіюрократизації системи державного управління.

Аналіз досліджень і публікацій. Бюрократія та бюрократизм – це комплексна наукова проблема, що має складні міждисциплінарні зв'язки. Тому не дивно, що сутність і зміст цих понять досліджували економісти, філософи, соціологи, політологи та вчені з державного управління, а саме: О. Батриченко, Т. Гейблер, А. Дернова, І. Єремєєва, О. Концевич, Т. Нестік, Д. Осборн, Р. Пашов, Г. Пушкарьова, Б. Райзберг, Г. Яковенко й інші. Однак їх дослідження лише опосередковано стосувалися виявлення причин бюрократизму в моделі ідеальної бюрократії та шляхів подолання цього явища в системі державного управління.

Метою дослідження є не лише узагальнити з позиції науки державного управління погляди вітчизняних і зарубіжних дослідників на сутність і зміст понять «бюрократія» та «бюрократизм», але й запропонувати дієві шляхи подолання бюрократизму як феномена раціональної бюрократії.

Виклад основного матеріалу. Дослідження бюрократії та бюрократизму завжди пов'язане з різноманітністю підходів до їх тлумачення. Так, французький економіст В. де Гурне, який, як прийнято вважати, ввів поняття «бюрократія» в науковий обіг, розуміє під бюрократією певний спосіб здійснення державної влади за допомогою службовців [3]. Німецький філософ Г. Гегель обґрунтував переваги бюрократії та бюрократичних методів управління, що базуються на

спеціалізації та поділі праці в урядових структурах. Державна бюрократія, на його думку, – це панівна складова суспільства, в якій зосереджено державну свідомість, освіту та патріотизм. У вченні К. Маркса бюрократія трактується як система управління, що здійснюється за допомогою апарату, відірваного від народу та поставленого над ним. Учений ототожнював бюрократію та бюрократизм, стверджував, що з відмиранням держави зникне необхідність існування бюрократії [9].

Першим науковцем, який здійснив систематизований аналіз бюрократії та запропонував концепцію раціональної бюрократії, був німецький соціолог М. Вебер. У праці «Господарство і суспільство» він доводить, що бюрократія – найефективніша форма управління, а бюрократична організація – найбільш раціональний інституційний устрій для вирішення складних завдань управління сучасним суспільством [2, с. 31]. Водночас М. Вебер не виключав появи на ґрунті ідеальної бюрократичної моделі тако-го явища, як бюрократизм. У реальній політичній системі, наголошував він, бюрократія представляє собою не просто безособовий апарат управління, але й особливу соціальну групу з власними поглядами та ціннісними орієнтаціями, яка досить часто, прикриваючись інтересами держави, відстоює власні інтереси, що включають, передусім, зацікавленість у зменшенні значення парламенту та розширенні сфер впливу самого бюрократичного апарату [2, с. 32].

В американській політичній науці парадигму ідеальної бюрократії досліджував В. Вільсон. Він розмежував адміністративне державне управління від політичного та відповідно державну бюрократію від політиків. При цьому основними рисами бюрократії називалися наявність єдиного керівного центру, професіоналізм службовців, ієрархічність побудови організацій та існування ефективної адміністрації.

Загалом, американська наука розглядала бюрократію як нормальний і «здоровий» інститут, а її негативні прояви у вигляді формалізму, відсталості та

тяганини, тобто всього того, що позначається терміном «бюрократизм», характеризуються як дисфункції, «патології» [3]. Звідси й твердження про бюрократизм як феномен раціональної бюрократії, тобто незвичайне явище в ідеальній моделі, яке може бути пізнане лише на основі практичного досвіду.

Сучасні дослідження бюрократії та бюрократизму перебувають на межі чотирьох наук: соціології, економіки, політології та державного управління. Соціологи розглядають бюрократію в контексті формування індустріального суспільства та забезпечення компетентності фахівців [1, с. 190]. Економічною наукою бюрократія тлумачиться як особлива організація, що фінансується за рахунок платників податків, не знає «дисципліни прибутків» і не реагує на тиск з боку ринку [6, с. 25]. У політології під бюрократією розуміють форму соціальних організацій і відносин у суспільстві, у яких центри виконавчої влади майже незалежні від більшості їх членів [8].

З позиції науки державного управління бюрократія – це не лише визначена соціальна група осіб, але й система організацій, що допомагають інституціям публічної влади максимально ефективно реалізовувати свої функції (зокрема, патронатні служби), а також установи, що належать до структури виконавчої гілки влади [5]. А бюрократизм – це стиль, спосіб управління, негативна форма прояву службової, посадової діяльності [4].

Узагальнюючи різні погляди науковців на суть бюрократії та бюрократизму, вважаємо, що бюрократія – це водночас і сукупність людей, що функціонує в межах цілеспрямовано створених державних організацій та відповідного нормативно-правового порядку, і система цих організацій. Відповідно бюрократизм – це процес неконтрольованого суспільством перетворення бюрократії в самодостатнє ієрархічне утворення, що керується власними інтересами, а не інтересами держави.

З поданих вище визначень випливає, що бюрократія загалом не є ні хорошою,

ні поганою. Вона – необхідна умова існування державного управління, без якого воно не зможе виконувати свої функції. На всіх етапах історичного розвитку держави суспільна роль бюрократії визначалася характером соціально-економічних, політичних та ідеологічних відносин. Класифікація бюрократії за ознакою існуючого політичного режиму дозволяє виокремити бюрократію тоталітарного, авторитарного та демократичного суспільства, при цьому кожному типу бюрократії властиві типові характеристики певного політичного режиму. Так, за умов тоталітарного режиму бюрократія є відокремленою від суспільства особливою групою з власними клановими інтересами. У демократичному суспільстві бюрократія як суб'єкт політики забезпечує нормальне функціонування держави та дотримання прав людини. Загалом бюрократичний метод управління за умов професійності та дотримання законності забезпечує оперативне та раціональне ухвалення рішень [2, с. 39].

Стосовно бюрократизму, то він, маючи численні прояви, є негативним і навіть деструктивним явищем, яке руйнує встановлені в суспільстві закони та правила, обмежує участь громадськості в розробці й ухваленні державно-управлінських рішень і гальмує проведення в країні реформ. Вітчизняний науковець Г. Яковенко називає бюрократизм колективним егоїзмом працівників державного апарату та відхиленням державної бюрократії від «ідеальної моделі», а об'єктивною причиною його появи називає ускладнення функцій сучасного державного управління. Так, поряд зі звичними функціями виконання рішень, обслуговування, регулювання та ліцензування з'являються принципово нові:

- технічна експертиза суспільних явищ і процесів, до якої все частіше прислухаються не лише громадські лідери, але й законодавці;

- дорадча функція, за якої експерти та консультанти досить часто переконують своїх політичних керівників ухвалити пропонований ними

шлях вирішення певної проблеми;
- можливість створювати умови для дії законів і обов'язкові для суспільства правила (дискреційна функція) [9].

До істотних причин бюрократизму в Україні вітчизняні науковці відносять також низький професійний і моральний рівень державних службовців, надмірна політизованість державно-управлінського апарату, недостатня розвиненість інституцій громадянського суспільства, зокрема незалежних засобів масової інформації, та загальний низький рівень громадської свідомості й активності.

Нормотворчим підґрунтям бюрократизму називають поширену на сьогодні практику внесення в законодавчі акти численних норм, що делегують повноваження органам виконавчої влади нижчого рівня, і таким чином, переносять важливі питання управління суспільними відносинами на рівень підзаконних актів. Їх величезна кількість зміщує процес законотворчості у сферу виконавчої влади, створюючи, у такий спосіб, сприятливі умови для тінювого представництва інтересів і корупції, для довільного тлумачення та впровадження норм законів [8].

Досвід держав світу, зокрема і розвинутих, свідчить про об'єктивний розрив між моделлю ідеальної бюрократії М. Вебера та реальною системою державного управління, що еволюціонує відповідно до процесів інформатизації та комп'ютеризації управлінської діяльності. У цьому розриві завжди знайдеться місце для формалізму, індивідуалізму, автоматизму, тобто ознак бюрократизму, які знижуватимуть ефективність державного управління. Тому пошук шляхів дебюрократизації зводиться не до цілковитого викорінення явища бюрократизму, що априорі неможливо, а до створення умов, у яких би він не зміг набувати своїх найзагрозливіших для суспільства форм – кар'єризму, протекціонізму, хабарництва.

Одним із найуспішніших шляхів «боротьби» з бюрократизмом у світовій науці та практиці вважають інституціо-

налізацію громадянського суспільства, тобто процес виникнення та розвитку інститутів громадянського суспільства – різноманітних добровільних асоціацій (неурядових організацій і рухів, політичних партій, засобів масової інформації), які діють в рамках правових норм (формальних інституцій), а також звичок і традицій (неформальних інституцій), що структурують діяльність цих організацій, регулюють їх функціонування, забезпечуючи раціональність впливу на державний апарат [7, с. 13]. Вітчизняний науковець Ю. Тишкун розглядає два способи впливу таких інституцій на державну бюрократію:

- політичний – через посередництво представлених у владі політичних партій (здійснюють політичне керівництво реформами, формування їх законодавчої бази) та безпосередньо – через громадські організації (розробляють програми реформ, надають їм кадрове забезпечення), ЗМІ та громадську думку (здійснюють контроль за реалізацією реформ);

- соціокультурний – через формальні (право) та неформальні (звичаї і традиції) інституції, соціальний капітал [7, с. 6].

Окрім інституціоналізації громадянського суспільства, яка триватиме не один рік і має охопити усі сфери життєдіяльності, вітчизняні науковці пропонують запровадити систему аудиту адміністративної діяльності, цілі якого можуть бути визначені законодавчо або в результаті внутрішніх рішень, та постійний моніторинг громадської думки щодо оцінки діяльності як органів державної влади загалом, так і посадових осіб персонально [8]. Ці заходи разом із оперативним реагуванням влади на потреби суспільства сприятимуть дебюрократизації суспільного життя.

У системному процесі подолання деструктивних проявів бюрократії Україна, безумовно, має опиратися на досвід країн, які цей шлях вже успішно пройшли. Насамперед йдеться про США, які ще у 80-90 рр. минулого століття зрозуміли, що раціоналізація бюрократії не вирішує усіх проблем, пов'язаних із бюрократизмом. Тому американськи-

ми науковцями запроваджено новий підхід до управління державною службою, який полягає у відкритості організацій державного сектора, їх тісному взаємозв'язку між собою та з організаціями приватного сектору, що створює більш чи менш інтегровані системи надання послуг. Основною особливістю цього підходу є відокремлення політики й управління. Політики повинні відігравати стратегічну роль, вирішуючи широкі кола питань і встановлюючи цілі для управлінців, замість того, щоб бути залученими в щоденні оперативні проблеми.

Новий підхід до управління бюрократичними системами базується на запровадженні кількох базових ринкових механізмів у сферу публічного адміністрування. Перший – введення оцінки і вартості для суспільних послуг із метою створення тиску ринку на політиків і посадових осіб. Другий і найфундаментальніший механізм для заміни управління надання публічних послуг – розвиток контракту. Найпростіша форма використання контракту – закупівля послуг від приватних постачальників. Контракт стане, разом з поняттям клієнта, фундаментальною метафорою для змін, які відбуватимуться в суспільному обслуговуванні. Таким чином, суспільне обслуговування стане замість бюрократичної ієрархії «зв'язком контрактів» [11, с. 24].

Фундаментальним аргументом за впровадження ринкових принципів в управління державною службою є те, що воно поліпшить ефективність і якість послуги та знизить витрати. Роз'єднання політичного та керуючого рівня контролю, з встановленням чітких стандартів і системами виміру виконання, запобігатиме домінуванню бюрократії. Переосмислення методів роботи спричинятиме вдосконалення технічної ефективності в державній службі через усунення зайвих й обмежувальних практик і через використання сучасних, насамперед автоматизованих, методів діяльності.

Вагомим аргументом за впровадження ринкових процесів у державне управ-

ління є те, що воно збільшує не лише ефективність, але й відповідальність. Виходячи з цього, основним принципом адміністративної діяльності стає – бачити суспільні послуги очима тих, хто їх використовує. Це надає громадянам свободу вибору та можливість отримати найкраще з того, що може запропонувати держава за умов обмежених ресурсів. Тому суттю реформування бюрократичного управління є рух від професійної та політичної відповідальності до відповідальності, що ґрунтується на ринкових засадах [10, с. 8].

Так звана «маркетилізація» державного управління у США, тобто використання ринкових механізмів (ціни, контрактів, тендерів, конкурсів тощо) в адміністративній сфері, хронологічно збіглася з появою поняття новий державний менеджмент, рисами якого є:

- 1) «менеджералізм»
 - постійне зростання ефективності;
 - делегування права керувати;
 - використання передових технологій;
 - прозоре використання професійної ролі менеджменту;
 - дисциплінованість робочої сили на продуктивність;
- 2) перевага непрямого контролю над прямою владою
 - безперервне вдосконалення якості;
 - наголос на децентралізації влади та делегуванні повноважень;
 - асигнування інформаційних систем;
 - наголос на контрактах та ринках;
 - вимірювання рівня виконання [11, с. 202].

Новий державний менеджмент започаткував трансформацію не лише теорії, але й практики державного управління. Використання ринкових елементів у державному секторі свідчить про руйнування кордонів між державою та приватним сектором. Держава починає відігравати значну роль в економічних процесах не тільки як регулятор, але й як рівноправний гравець.

Новий державний менеджмент має значний вплив на організації, що надають суспільні послуги. Внаслідок відо-

кремлення покупця й постачальника та створення більшої автономії для таких установ, як, наприклад, школи та лікарні, державні установи стають більш диференційованими. Існуючі зразки управління, що залучає традиційні підходи до організації, поступаються формам, що децентралізуються. Нові зразки інтеграції та більш диференційована структура потрібні для того, щоб замінити повноваження і планування. Мережі яскраво контрастують із заснованою на повноваженнях організацією. Планування замінюється на більш загальне стратегічне управління і координування через ринкові процеси та регулювання. Поступово влада перебирається від професіоналів до менеджерів.

Впровадження ринкових механізмів у сферу державного управління не універсальним засобом від бюрократизму, адже навіть у США досі точиться багато суперечок стосовно впливу ринкових механізмів на якість послуги: науковці стверджують, що вони є засобами гарантії надання кращих послуг, а їх опоненти (переважно політики) вважають, що економія лише принесе результати у вигляді погіршення послуг. Основною метою впровадження ринкових механізмів у державну службу є збільшити рівень вибору, що є наявним для користувачів послуг, наприклад, у школах чи центрах соціальної допомоги, а отже, зробити послуги більш підзвітними для тих, хто ними користується. Вимога чітких стандартів має намір забезпечити, щоб користувачі послуг розуміли, що вони мають право й можуть поскаржитися, одержать відшкодування, якщо вони не отримують того, на що очікують. Надання прав споживачам буде досягатися через зростання ролі громадянина як споживача. Причетність до зростаючої ефективності послуг відповідно до потреб користувачів не може існувати відокремлено від дієвості державної служби. Необхідно розглядати межу, до якої «ринкова» реформа бюрократії дійсно збільшує ефективність, дієвість, якість і вплив, який вона здійснює на модель споживчої участі [10, с. 11].

Однак державною організацією не можна керувати виключно як бізнесовою структурою, адже уряд і бізнес – істотно різні установи. Підприємцями керує бажання отримання доходу, а політиками – бажання перевибиратися. Бізнес-структури отримують більшість їх грошей від їх клієнтів; уряди отримують більшість їх грошей від платників податків. Бізнес-структурами зазвичай керує змагання; уряди зазвичай використовують монополії. Уряди отримують свій прибуток перш за все через оподаткування, тоді як бізнес-структури заробляють свій прибуток, коли клієнти купують продукцію або послуги. Уряд повинен обслуговувати кожного громадянина однаково, незважаючи на його платоспроможність або запит на обслуговування; на ринку така поведінка не принесе очікуваної ефективності.

Факт, що уряд не може керуватися подібно до бізнесу, не означає, що державні організації не можуть стати більш підприємницькими. Будь-яка установа, суспільна або приватна, може бути підприємницькою, так як будь-яка установа, суспільна чи приватна, може бути бюрократичною.

Деякі громадяни хотіли б, щоб державне управління здійснювалося виключно подібно до бізнесу, ухвалюючи швидкі рішення. Однак більшість людей хотіли б також, щоб воно було менш бюрократичним. Існує широкий діапазон між бюрократичною поведінкою та підприємницькою поведінкою, тому державне управління може без особливих труднощів у будь-який момент часу перемістити свою позицію на цьому спектрі.

Висновки. Дослідження бюрократії та бюрократизму показало, що бюрократична модель може бути ефективною моделлю державного управління, але в країнах з низьким рівнем демократії та громадської участі в суспільних процесах вона, як правило, має негативні прояви у вигляді бюрократизму. Для вирішення цієї проблеми потрібно в суспільстві створити такі політичні, економічні та соціальні умови, які б сприяли раціоналізації та дебіюкрати-

зації державно-управлінської діяльності.

Балансуючи між ринком і громадянським суспільством у пошуках оптимальної моделі бюрократичного управління, не варто забувати про основне призначення державної служби як інституту виконавчої влади – задовольняти потреби громадськості через надання якісних державних послуг. Потрібно також пам'ятати, що як впровадження ринкових механізмів, так і інституціоналізація громадянського суспільства не

є панацеєю від усіх проблем і труднощів. Це – лише одні з дієвих засобів удосконалення системи державного управління, які проте можуть зазнати невдачі в конкретній країні та за конкретних обставин. Тому, не чекаючи системних реформ, для окремих державних службовців в Україні вже сьогодні важливо зрозуміти, що таке суспільний інтерес, навчитися його виявляти та задовольняти в умовах швидкоплинного світового часу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Батрименко О. В. Тенденції розвитку бюрократії в умовах сучасного суспільно-політичного життя [Текст] / О. В. Батрименко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Філософія. Політологія. - 2009. - № 91/93. - С. 188-191.
2. Єремєєва І. А. Проблеми бюрократії в контексті політологічних досліджень [Текст] / І. А. Єремєєва // Гуманітарний журнал. - 2013. - № 3. - С. 30-40.
3. Концевич О. К. Місце бюрократії в системі державного управління [Електронний ресурс] / Концевич О. К., Дернова А. Ю. - Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=73790>.
4. Пашов Р. І. Аналіз розвитку поняття бюрократії в системі державного управління [Електронний ресурс] / Р. І. Пашов // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Філософія. Психологія. Педагогіка. - 2006. - № 1. - Режим доступу : http://novyn.kpi.ua/2006-1/04_Pahov.pdf.
5. Пушкарева Г. В. Государственная бюрократия как объект исследования [Электронный ресурс] / Г. В. Пушкарева. - Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru/data/342/645/1216/009Pushkareva.pdf>.
6. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцев ; под общ. ред. Б. А. Райзберга. - 6-е изд., перераб. и доп. - М. : Инфра-М, 2013. - 512 с.
7. Тишкун Ю. Я. Институціоналізація громадянського суспільства в Україні як чинник раціоналізації державної бюрократії [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси / Тишкун Юрій Ярославович. — Львів, 2009. — 19 с.
8. Яковенко Г. Державний бюрократизм і шляхи його раціоналізації [Електронний ресурс] / Г. Яковенко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. - 2010. - Вип. 1 (4). - Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284%29/10ygbdsr.pdf.
9. Яковенко Г. Б. Функції сучасної державної бюрократії [Електронний ресурс] / Г. Б. Яковенко // Теорія та практика державного управління. - 2008. - Вип. 3 (22). - Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/1/16.pdf>.
10. Osborne, David, and Ted Gaebler. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. A Plume Book [Text], 1993. — 405 p.
11. Walsh, Kieron. Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management. Public Policy and Politics [Text], 1995. — 284 p.

REFERENCES:

1. Batrymenko, O. V., 2009. Tendentsiyi rozvytku byurokratiyi v umovakh suchasnogo suspil'no-politychnogo zhyttya [The tendencies of bureaucracy development in the conditions of modern social and political life]. *Visnyk Kyivs'kogo natsional'nogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Filosofiya. Politologiya* № 91/93, 188-191 (in Ukrainian).
2. Yeremyeyeva, I. A., 2013. Problemy byurokratiyi v konteksti politologichnykh doslijen' [The problems of bureaucracy in the context of policy studies]. *Gumanitarnyy zhurnal* 3, 30-40 (in Ukrainian).
3. Kontsevych, O. K. Mistse byurokratiyi v systemi derzhavnogo upravlinnya [The place of bureaucracy in public administration system]. Regime to access : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=73790>. (in Ukrainian).
4. Pashov, R. I., 2006. Analiz rozvytku ponyattya byurokratiyi v systemi derzhavnogo upravlinnya [The analysis of the bureaucracy concept development in public administration system]. *Visnyk Natsional'nogo tekhnichnogo universytetu Ukrayiny «Kyivs'kyy politekhnichnyy instytut»*. *Filosofiya. Psykhologiya. Pedagogika* 1. Regime to access : http://novyn.kpi.ua/2006-1/04_Pahov.pdf. (in Ukrainian).
5. Pushkareva, G. V. Gosudarstvennaya byurokratiya kak ob'ect issledovaniya [Public bureaucracy as an object of research]. Regime to access : <http://ecsocman.hse.ru/data/342/645/1216/009Pushkareva.pdf>. (in Russian).
6. Rayzberg, B. A., 2013. *Sovremennyy ekonomicheskiy slovar'* [The modern dictionary of economics]. Infra-M, Moscow (in Russian).
7. Tyshkun, Yu. Ya., 2009. Instytutsionalizatsiya gromadyans'kogo suspil'stva yak chynnyk ratsionalizatsiyi derzhavnoyi byurokratiyi [The institutionalization of civil society in Ukraine as a factor of the public bureaucracy rationalization]. L'viv (in Ukrainian).
8. Yakovenko, G., 2010. Derzhavnyy byurokratyzm i shlyakhy yogo ratsionalizatsiyi [The public bureaucracy and the ways of its rationalization]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*. Vol. 1 [4]. Regime to access : http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01%284%29/10ygbdsr.pdf. (in Ukrainian).
9. Yakovenko, G. B., 2008. Funktsiyi suchasnoyi derzhavnoyi byurokratiyi [The functions of a modern public bureaucracy]. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya*. Vol. 3 [22]. Regime to access : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/1/16.pdf>. (in Ukrainian).
10. Osborne, David, and Ted Gaebler, 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. A Plume Book.
11. Walsh, Kieron, 1995. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. Public Policy and Politics.

*Боднарчук Володимир Дмитрович – кандидат наук з державного управління, доцент
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника
Адреса: 76018, Івано-Франківськ, вул. Шевченка, 57*

*Боднарчук Владимир Дмитриевич - кандидат наук государственного управления, доцент
Прикарпатский национальный университет имени Василия Стефаника
Адрес: 76018, Ивано-Франковск, ул. Шевченко, 57*

*Bodnarchuk Volodymyr D. – PhD in public administration, associate professor
Vasyl Stefanyk Precarpathian national university
Address: 57, Shevchenko Str., Ivano-Frankivsk, 76018, Ukraine
E-mail: mba_pnu@ukr.net*

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.861; 349.6

Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ

Є.О. РОМАНЕНКО
doi:10.15421/151605

Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ, Україна

Авторське резюме

У статті розглянуто стан реалізації державної політики України у сфері цивільного захисту населення, територій, майна і навколишнього середовища у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Проаналізовано стан функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту України, визначено і охарактеризовано основні проблеми державного управління її структурними елементами на всіх рівнях.

Розкрито ключові проблеми в діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо безпосереднього управління Єдиною державною системою цивільного захисту України. Доведено необхідність реформування Служби і всієї системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції та в умовах реальних і потенційних техногенно-екологічних і природних загроз з метою посилення національної безпеки держави. Визначено нагальні проблеми та пріоритетні напрями вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям на рівні територіальних громад, зокрема в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Розглянуто роль і місце Державної служби України з надзвичайних ситуацій, як складової нової системи органів внутрішніх справ, та перспективи її розвитку з урахуванням європейських норм і стандартів безпеки.

Ключові слова: надзвичайна ситуація; цивільний захист; безпека; реагування; реформа; органи місцевого самоврядування; європейська інтеграція; державне управління.

Концептуальные основы реформирования государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям и ее место в системе органов внутренних дел

Е.А. РОМАНЕНКО

Межрегиональная академия управления персоналом, г. Киев, Украина

Авторское резюме

В статье рассмотрено состояние реализации государственной политики Украины в сфере гражданской защиты населения, территорий, имущества и окружающей среды в случае угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Проанализировано состояние функционирования Единой государственной системы гражданской защиты Украины, определены и охарактеризованы основные проблемы государственного управления ее структурными элементами на всех уровнях.

Раскрыты ключевые проблемы в деятельности Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям по непосредственному управлению Единой государственной системой гражданской защиты Украины. Доказана необходимость рефор-

© Є.О. Романенко, 2016

мировання Служби і всієї системи громадянської захисти в контексті європейської інтеграції і в умовах реальних і потенціальних техногенно-екологічних і природних угроз з метою посилення національної безпеки держави. Визначені актуальні проблеми і пріоритетні напрями удосконалення державного управління в сфері громадянської захисти і протидії надзвичайним ситуаціям на рівні територіальних громад, зокрема в контексті реалізації реформи місцевого самоуправління і територіальної організації влади в Україні.

Розглянуто роль і місце Державної служби України по надзвичайним ситуаціям, як складової нової системи органів внутрішніх справ, і перспективи її розвитку з урахуванням європейських норм і стандартів безпеки.

Ключові слова: надзвичайна ситуація; Громадянська захиста; безпека; реакція; реформа; органи місцевого самоуправління; європейська інтеграція; державне управління.

Conceptual basis of reforming of the state emergency service of Ukraine and its place in the system of internal affairs

YE.O. ROMANENKO

Interregional academy of personnel management, Kiev, Ukraine

Abstract

The article examines the state of implementation of the state policy of Ukraine in the field of civil defense of population, territory, property and the environment in case of threat or emergencies of anthropogenic and natural character. It was analyzed the state of operation of the Unified State System of Civil Defense of Ukraine, defined and described the main problems of public administration by its structural elements at all levels.

It was revealed the key issues in the activities of the State Emergency Service of Ukraine regarding direct administration of the Unified State System of Civil Defense of Ukraine. There was proved the necessity of reforming of the Service and the whole system of civil defense in the context of European integration and in terms of actual and potential environmental, technogenic and natural threats in order to strengthen national security. There were determined urgent problems and priorities of improving of public administration the field of civil defense and counteracting against disasters at the level of local communities, particularly in the context of the reform of local government and territorial organization of administration in Ukraine.

There was considered the role and place of the State Emergency Service of Ukraine, as part of a new system of internal affairs bodies and prospects of its development in compliance with the European norms and safety standards.

Key words: emergency; civil defense; security; reaction; reform; local government; European integration; public administration.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція України зобов'язує нашу державу забезпечити ефективне функціонування державних інститутів, які гарантуватимуть додержання конституційних прав громадян на безпеку та захист життя, здоров'я і власності [1]. Одним із таких завдань є утворення служби із захисту населення, територій, майна і довкілля від різного виду надзвичайних ситуацій (НС), як ци-

вільного органу європейського зразка.

На сучасному етапі розвитку країни діюча Єдина державна система цивільного захисту (ЄДС ЦЗ) є громіздкою та такою, що не відповідає постійно зростаючій динаміці реальних і потенційних загроз національній безпеці. Перманентне реформування і необґрунтоване перепідпорядкування органів та підрозділів ЦЗ іншим відомствам призвело до розрегульованості та суперечливості за-

конодавчої і нормативно-правової бази функціонування ЄДС ЦЗ, розбалансованості системи державного управління на всіх її рівнях. Швидкоплинність, непрофесійність і політична заангажованість керівних кадрів у профільному відомстві та найчастіше відсутність практичного досвіду і відповідальності за прийняті рішення ще більше погіршують нинішню ситуацію. Все це робить центральний орган виконавчої влади у сфері ЦЗ та його керівництво неспроможними послідовно і цілеспрямовано вести країну шляхом демократичних реформ.

Поточний стан та критичний прогноз безпекової ситуації в Україні ставлять сьогодні перед найвищим керівництвом держави першочергове завдання прискорення базових реформ у сфері ЦЗ і вдосконалення механізмів державного управління відповідно до європейських стандартів безпеки.

Аналіз досліджень і публікацій. Нагальна необхідність наукових розробок у сфері управління ЦЗ підвищується з огляду на глобальні зміни у світовому господарстві, виникнення нових видів небезпек і загроз, таких як поширення міжнародного тероризму, військових дій, значного погіршення біосферно-екологічного середовища, природних катаклізмів та інших, на які світове співтовариство ще не знайшло гарантованих механізмів протидії.

Багатьом аспектам державного управління ЦЗ були присвячені праці таких вітчизняних дослідників: В. Бегуна, В. Богдановича, Е. Богданової, В. Вітлінського, П. Волянського, Б. Гамалюка, Б. Данилишина, М. Єжеева, А. Качинського, І. Криничної, Н. Клименко, А. Белікова, Г. Реви, Г. Ситника, О. Суходолі, О. Труша, С. Андреева, О. Кривцова, П. Фесянова, О. Бікова, В. Тютюнника, А. Шевчука, М. Сіцінської, А. Белоусова, А. Терентьевої, В. Дурдинця, А. Федцова, О. Риболова, С. Белан, Л. Пісні, О. Касьян, В. Доманського та ін., а також зарубіжних, зокрема Г. Коффа, Т. Хоружої та ін.

Системний аналіз сучасної наукової літератури у галузі державного управління свідчить про те, що проблема дер-

жавного управління захистом населення у НС залишається сьогодні недостатньо дослідженою. Зокрема, пріоритетом подальших досліджень є модернізація організаційно-правового регулювання ЄДС ЦЗ з урахуванням передового європейського досвіду, техногенно і соціально обумовлених потреб держави [2, 3].

Актуальність цього дослідження визначається насамперед об'єктивною необхідністю вдосконалення державного управління захистом населення у НС в умовах реальних і потенційних загроз, а також подолання техногенно-екологічних і гуманітарних наслідків через події на сході України.

Мета дослідження. Проаналізувати основні проблеми державного управління системою ЦЗ та розглянути перспективи діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій в системі органів внутрішніх справ.

Виклад основного матеріалу. Державне управління у сфері запобігання та ліквідації наслідків НС є стратегічним компонентом забезпечення національної безпеки нашої держави. Гарантування реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, що представляє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій. Безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ здійснює Держава служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [4], як центральний орган виконавчої влади, теперішня діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України (КМУ) через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [5].

Варто зазначити, що утворенню ДСНС передувала притаманна для сучасної України політична доцільність, банальний непрофесіоналізм тодішнього

керівництва МНС та нерозуміння найвищим керівництвом держави важливості поставлених перед ним завдань [6]. Підтвердженням цьому є хронологія прийнятих так званих реформаторських рішень: 2011 році сталося розділення Міністерства у справах НС України на 4 окремі відомства – МНС (як головний орган), Державну інспекцію техногенної безпеки, Державне агентство зони відчуження та Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки [7]. 24 грудня 2012 року Указом Президента України № 726 [8] МНС та Державна інспекція техногенної безпеки України були реорганізовані в ДСНС, як центральний орган виконавчої влади, що координується і направляє через Міністра оборони і затверджено Положення про службу [9] (мотивація – можливість залучення підрозділів ЗС України до ліквідації НС). Згодом Уряд України постановою від 25 квітня 2014 року № 120 без жодних офіційних пояснень установив, що діяльність ДСНС спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ [10]. З позиції МВС це рішення забезпечить більш ефективну координацію сил і заходів держави в умовах загрози зовнішньої агресії, оперативність роботи у ході проведення антитерористичної операції.

Очевидно, що така кардинальність прийнятих рішень свідчить про відсутність чіткої концепції і стратегії влади у реформуванні системи ЦЗ, декларативність намірів і політичну вмотивованість встановити контроль над рятувальним відомством. ДСНС у плануванні своєї діяльності і донині залишається під суттєвим впливом політичних сил, що наочно виявилось в кадровій політиці останніх років, коли на керівні посади майже в усіх областях призначалися люди без відповідної фахової підготовки і практичного досвіду роботи в системі. Результатом боротьби політиків за вплив на призначення у ДСНС так званих «своїх людей» стало звільнення значної кількості справжніх професіоналів.

Політичний вплив поглиблюється ще й хронічним недофінансуванням ДСНС,

коли щороку на її утримання передбачається фінансування у розмірі лише 60% річної потреби. Водночас за ДСНС законодавчо закріплюється право отримувати решту коштів за рахунок громадян та інших недержавних джерел фінансування. На практиці це призвело до надання підрозділами ДСНС певних адміністративних (платних) послуг, якими лише частково задовольняються потреби служби. З поглибленням проблем фінансування все більша частина діяльності підрозділів ДСНС спрямовується не на виконання покладених на неї обов'язків, а на самозабезпечення.

Попри спроби реформування ДСНС матеріально-технічне оснащення підрозділів реагування на НС та фінансове забезпечення рятувальників залишається на низькому рівні і не відповідає сучасним вимогам. Забезпечення умов праці персоналу ДСНС залишається незадовільним: відсутність необхідної кількості сучасних приміщень, техніки, бойового одягу та спорядження, незабезпечення практичного соціального захисту працівників, недосконала система оплати, коли майже 30% зарплати підлеглих залежить від суб'єктивного ставлення до них керівника. Технології захисту територій та ліквідації наслідків техногенних та природних катастроф, єдина база прогнозно-моделюючих систем та комплексів з прогнозування загрози і виникнення НС, масштабів їх наслідків щодо підготовки управлінських рішень, впроваджуються у практику повільно [6].

На сучасному етапі визначальними недоліками є застаріла структура та система відомчого управління ДСНС. Дублювання функцій різних підрозділів у цьому відомстві супроводжується завищеним відсотком чисельності управлінського персоналу та внутрішньою конкуренцією між ним. Недосконала і повільна система прийняття управлінських рішень не сприяє гнучкому управлінню підрозділами, ефективному реагуванню на НС та відповідальному ставленню керівників місцевого рівня до виконання своїх обов'язків як управлін-

ців. У свою чергу недоліки управління призводять до непропорційного функціонального навантаження між працівниками. Недосконалість організації управління органами і підрозділами ЦЗ призводить до збільшення часу, необхідного для реагування на НС, підриває довіру населення до діяльності системи органів ДСНС у цілому та негативно впливає на своєчасність і ефективність заходів, спрямованих на захист конституційних прав громадян на безпеку життєдіяльності [1]. Ситуація в східних областях України показала нездатність ДСНС комплексно реагувати на техногенні загрози ресурсами територіальних управлінь.

Наявність в апараті ДСНС та інших центральних органів виконавчої влади низки структурних підрозділів з ідентичними завданнями і функціями, повільне впровадження сучасних технічних засобів контролю та документообігу, значна кількість підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, а також відомчих наукових, медичних та навчальних закладів зі спорідненими завданнями й функціями, призводять до бюрократизації діяльності і не сприяють ефективному використанню людських ресурсів та бюджетних коштів.

Статистичні дані свідчать, що протягом останнього десятиріччя фінансування системи ЦЗ, яке здійснювалося переважно через МНС, було хронічно дефіцитним і в середньому становило менше 1,0 % від сукупних видатків Державного бюджету, або 0,2 % від валового внутрішнього продукту України. Так, наприклад, у 2011 р. обсяг видатків на фінансування сил ЦЗ був визначений у розмірі 2 959 296,2 тис. грн. (2 573 457,1 тис. грн. – із загального фонду бюджету, 385 839,1 тис. грн. – із спеціального фонду). У 2014 році аналогічні показники становили 3 307 685,0 тис. грн. (2 839 585,5 тис. грн. – із загального фонду бюджету, 468 099,5 тис. грн. – із спеціального фонду), що в середньому становило 0,9 % у структурі видатків Державного бюджету. Така ситуація обумовлена не лише дефіцитом коштів,

а й недостатнім нормативно-правовим регулюванням фінансування системи ЦЗ [11, 12].

Реальний стан вирішення проблем ЦЗ на рівні територіальних громад свідчить про низьку якість державного управління територіальними та місцевими ланками ЄДС ЦЗ. Серед широкого спектра проблем у сфері ЦЗ територіальних громад особливе занепокоєння протягом тривалого часу викликає незадовільний стан протипожежного захисту сільської місцевості, де щороку виникає більше 35 % від загальної кількості пожеж із загибеллю близько 50 % людей, а прямі збитки сягають сотні мільйонів гривень [13]. Щоб покращити цю ситуацію органам місцевого самоврядування (ОМС) необхідно створити мінімум 500 підрозділів місцевої пожежної охорони із передбачених 2367. У більшості населених пунктів не очищені території від непридатних пестицидів та отрутохімікатів, які несуть загрозу здоров'ю людей і довкіллю; потребують суцільного очищення від вибухонебезпечних предметів часів минулих війн окремі земельні ділянки колишніх військово-тренувальних полігонів; практично не проводиться будівництво і укріплення захисних дамб, що призводить до значних підтоплень територій, не утримуються на належному рівні захисні споруди ЦЗ та не розв'язуються інші проблеми, з якими місцева влада самотужки впоратись не може.

Вирішення цих проблем потребує змін засадничих принципів у регіональній та місцевій політиці держави, значного розширення повноважень регіонів з відповідними фінансами та оптимізації процесів управління у діяльності ОМС усіх рівнів.

КМУ вже почав реалізовувати конкретні кроки з метою здійснення децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування. На засіданні 1 квітня 2014 р. Уряд схвалив нову редакцію Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [14].

На другому етапі (в 2015-2017 роках) передбачено проведення інституційної

реорганізації ОМС та місцевих органів виконавчої влади. Це будуть зміни до Конституції, які визначають утворення виконавчих органів при місцевих радах. Також планується прийняти закони «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і т.д. Фундаментальною основою реформування місцевого самоврядування повинна стати фінансова децентралізація, яка вирішить проблеми слабкої економічної бази і обмежених фінансових ресурсів для реалізації запитів місцевого населення і вирішення накопичених десятиліттями проблем.

Децентралізація влади в Україні та надання ширших повноважень і ресурсів місцевим органам влади значно підвищить якість реалізації державної політики у сферах ЦЗ, запобігання та ліквідації наслідків НС, функціонування аварійно-рятувальних служб на місцевому рівні. Створить реальні механізми управління місцевими ланками ЄДС ЦЗ щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від наслідків НС. Ця робота має об'єднати політичних, наукових, практичних, просвітницьких діячів та експертів в єдиному прагненні створити потужну сучасну систему захисту суспільства від НС. Для закріплення повноважень регіонів та розширення повноважень місцевих рад насамперед необхідно прийняти нову редакцію закону про місцеве самоврядування, змінити бюджетний і податковий кодекси, підготувати нормативно-правову базу. Для перевірки дієвості цих законів на практиці необхідно планувати діяльність ОМС таким чином, щоб вона повністю відображала вимоги цих законів.

Низку системних недоліків завершує відомча політика у сфері прозорості та підзвітності суспільству, де ДСНС у цілому вкрай повільно змінює закрито-упереджене ставлення до відносин з громадськістю. В сучасних умовах існує нагальна потреба у налагодженні ефективної взаємодії ДСНС з волонтерами і волонтерськими організаціями у НС. Зважаючи на нинішню ситуацію і комплекс накопичених проблем необхідно

негайно розробити стратегію і концепцію розвитку системи ЦЗ в умовах мирного часу і особливого періоду. Все це потребує перегляду базових положень функціонування ЄДС ЦЗ, затвердження нової організаційно-штатної структури ДСНС, чіткого визначення та розподілу завдань, функцій, повноважень і ресурсів між усіма суб'єктами забезпечення ЦЗ.

22 жовтня 2014 року КМУ з метою перетворення МВС на цивільне правоохоронне багатопрофільне відомство затвердив Концепцію і Стратегію реформування МВС [15]. До нової структури МВС, окрім Національної поліції, Національної охорони, Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби, входить і ДСНС, яка відповідатиме за реалізацію державної політики у сфері ЦЗ населення та пожежно-рятувальної справи.

Відповідно до цієї Стратегії передбачається децентралізація, що супроводжуватиметься скороченням значної кількості підрозділів зі спорідненими і дублюючими функціями та їх реорганізація. Буде запроваджено також європейську модель підбору та навчання кадрів. (Підбір кадрів буде здійснюватися прозоро, на конкурсній основі, з урахуванням думки громадськості та за результатами тестування). Будуть розроблені й дієві механізми контролю за діяльністю цих служб з боку громадськості. Підвищено роль інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування в заходах із забезпечення прав і свобод населення.

На другому етапі (2015-2016 роки) Концепції планується: розроблення та прийняття нових і внесення змін до чинних законодавчих актів з урахуванням європейських норм і стандартів, спрямованих на врегулювання діяльності зазначених служб. В результаті цього рятувальні підрозділи мають бути достатньо відкриті для форм зовнішнього контролю, у тому числі громадського контролю. Суспільство також повинне без зайвих зусиль мати доступ до інформації, що стосується планування роботи ДСНС в цілому, реалізації заплано-

ваних заходів та результатів роботи, про кількість, масштаби і наслідки НС.

ДСНС, як складова частина системи органів внутрішніх справ, повинна мати таку структуру, щоб виконувати роль цивільного та відкритого Home office. Більшість ресурсів ДСНС будуть спрямовані на задоволення потреб населення на рівні територіальних громад, у зв'язку з чим витрати на бюрократичні потреби та управлінський апарат будуть зведені до мінімуму за рахунок запровадження інформаційно-комунікаційних технологій управління. Територіальні органи та підрозділи ДСНС будуть мати право самостійно вирішувати питання планування поточної діяльності, кадрової політики та розподілу наданого бюджету, несучи повну відповідальність за прийняті рішення перед місцевою громадою та керівництвом ДСНС. Планування поточної діяльності територіальних підрозділів здійснюватиметься на підставі рекомендацій, спрямованих апаратом ДСНС, з урахуванням особливостей регіональної ситуації та потреб місцевих громад. Згідно із сучасною теорією управління, децентралізація розглядається як один з основних управлінських механізмів підвищення гнучкості, ефективності органів влади. Цей принцип вимагає саме управлінських, а не структурних змін, оскільки результатом його втілення має стати децентралізація прийняття рішень, відповідальність та розподіл ресурсів, які є необхідними для ефективного та оперативного реагування органів та підрозділів ДСНС на місцевому рівні. Інакше кажучи, у децентралізованій системі, навіть якщо структура організації лишається формально централізованою, працівники ДСНС отримують широкі права стосовно прийняття та реалізації рішень, що відображають місцеві умови та їх професійну думку.

Реалізація принципу децентралізації традиційно вбачається в започаткуванні в національних системах муніципальних підрозділів служби ЦЗ.

Серед критеріїв оцінки ефективності роботи підрозділів ДСНС також мають відбутися наявні зміни. Як найбільш суттєві мають розглядатися такі критерії: якість реагування на повідомлення населення, якість стосунків громадян з працівниками ДСНС, інтенсивність робочих зв'язків із органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації.

Висновки. В сучасній Україні органи та підрозділи ЦЗ захисту повинні бути, насамперед, сервісними службами, що допомагають суспільству влаштувати безпечний добробут у власній країні. Для цього пропонується запровадити Концепцію і Стратегію розвитку системи ЦЗ України, що передбачають формування ДСНС як професійний і ефективний інститут європейського зразка, заснований на принципах єдиного Механізму реагування на НС інституту та формування рятувальної служби як одного із основних виконавців завдання щодо гарантування безпеки населення. Вона має бути орієнтована на задоволення сучасних викликів і загроз суспільства.

Мається на увазі готовність підрозділів ДСНС ефективно реагувати на заяви громадян про загрозу або виникнення НС, підтримувати з ними постійний зв'язок та інформувати про хід їх ліквідації. Для досягнення означених вимог реформування органів ДСНС на сьогодні має відбуватись за такими провідними принципами: верховенство права; деполітизація; децентралізація; підзвітність та прозорість у роботі; тісна співпраця з населенням та місцевими громадами; професійна підготовка персоналу.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Приходько Р.В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Приходько Р.В. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., 2011, вип. 3 (34).
3. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу / Труш О.О. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., 2009, вип. 4 (27) та 2010, вип. 1 (28).
4. Постанова КМУ від 9 січня 2014 р. № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/paran10#n10>.
5. Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>.
6. Гречанинов В.Ф., Бегун В.В. Аналіз функціонування цивільного захисту у сучасних умовах та деякі пропозиції щодо його удосконалення. Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил, 2015, випуск 1(42), С. 120 – 125.
7. Вікіпедія. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Реформування. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
8. Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726 - [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
9. Указ Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013 «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.
10. Постанова КМУ від 25 квітня 2014 року № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF>.
11. Чубенко А.Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту. Дис. доктора юридичних наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mydisser.com/ru/catalog/view/6/352/8998.html>.
12. Закон України про Державний бюджет України на 2014 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T140719.html.
13. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/files/prognoz-report/2012/4_1_2012.pdf.
14. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>.
15. Про затвердження Концепції і Стратегії реформування МВС. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247699591.

REFERENCES:

1. Konstytutsiya Ukrayiny: pryynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 r. [The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on 28 June 1996]. 1996. VVR Ukrayiny 30 (in Ukrainian).
2. Prykhod'ko, R.V., 2011. Orhanizatsiyno-pravovyy mekhanizm rehulyuvannya sfery zakhystu naseleння i terytoriy vid naslidkiv nadzvychaynykh sytuatsiy [Organizational and legal mechanism of regulation of protection of population and territories from emergency situations]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya: zb. nauk. pr. 3 (34) (in Ukrainian).
3. Trush, O.O., 2009, 2010. Dosvid pobudovy ta funktsionuvannya system tsyvil'noho zakhystu krayin-chleniv Yevropeys'koho Soyuzu [Experience in construction and operation of civil protection of the Member States of the European Union]. Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya: zb. nauk. pr. 4 (27), 1 (28) (in Ukrainian).
4. Postanova KМУ vid 9 sichnya 2014 r. № 11 «Pro zatverdzhennya Polozhennya pro yedynu derzhavnu systemu tsyvil'noho zakhystu» [CMU January 9, 2014 r. Number 11 «On Approv-

- al of the single state system of civil protection»]. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/paran10%26n10>. (in Ukrainian).
5. Postanova KMU vid 16 hrudnya 2015 r. № 1052 «Pro zatverdzhennya Polozhennya pro Derzhavnu sluzhbu Ukrayiny z nadzvychaynykh sytuatsiy» [CMU dated 16 December 2015 r. Number 1052 «On approval of the State Emergency Service of Ukraine»]. Access: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html> (in Ukrainian).
6. Hrechaninov, V.F., Behun, V.V., 2015. Analiz funktsionuvannya tsyvil'noho zakhystu u suchasnykh umovakh ta deyaki propozytsiyi shchodo yoho udoskonalennya [Analysis of the functioning of civil defense in modern conditions and some suggestions for its improvement] Zbirnyk naukovykh prats' Kharkivs'koho universytetu Povitryanykh Syl 1(42), 120 – 125 (in Ukrainian).
7. Vikipediya. Derzhavna sluzhba Ukrayiny z nadzvychaynykh sytuatsiy. Reformuvannya [Wikipedia. State Emergency Service of Ukraine. Reforming]. Access: <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (in Ukrainian).
8. Ukaz Prezydenta Ukrayiny «Pro deyaki zakhody z optymizatsiyi systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady» vid 24 hrudnya 2012 r. № 726 [President of Ukraine Decree «On some measures on optimization of central authorities» dated 24 December 2012 r. № 726]. Access: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html> (in Ukrainian).
9. Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 16 sichnya 2013 roku № 20/2013 «Deyaki pytannya Derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny z nadzvychaynykh sytuatsiy» [Decree of the President of Ukraine on January 16, 2013 № 20/2013 «Some Issues of State Emergency Service of Ukraine»]. Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013> (in Ukrainian).
10. Postanova KMU vid 25 kvitnya 2014 roku № 120 «Pytannya spryamuvannya ta koordynatsiyi diyal'nosti Derzhavnoyi sluzhby z nadzvychaynykh sytuatsiy» [CMU on April 25, 2014 № 120 «Issues guide and coordinate the State Emergency Services»]. Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF> (in Ukrainian).
11. Chubenko, A.H. Teoretyko-pravovi zasady finansuvannya systemy tsyvil'noho zakhystu. Dys.. doktora yurydychnykh nauk: 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiyne pravo [Theoretical and legal bases for financing the system of civil protection. Dis .. Doctor of Law: 12.00.07 - administrative law and process; finance law; information law]. Access: <http://mydisser.com/ru/catalog/view/6/352/8998.html> (in Ukrainian).
12. Zakon Ukrayiny pro Derzhavnyy byudzheth Ukrayiny na 2014 [Law of Ukraine on State Budget of Ukraine for 2014]. Access: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T140719.html (in Ukrainian).
13. Natsional'na dopovid' pro stan tekhnohennoyi ta pryrodnoyi bezpeky v Ukrayini u 2014 [National Report on the State of Techno and Natural Safety in Ukraine in 2014]. Access: http://www.mns.gov.ua/files/prognoz-/report/2012/4_1_2012.pdf (in Ukrainian).
14. Kontseptsiya reformy mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini. [The concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine]. Access: <http://civil-rada.in.ua/?p=477> (in Ukrainian).
15. Pro zatverdzhennya Kontseptsiyi i Stratehiyi reformuvannya MVS. [On approval of the Concept and Strategy of reforming the Interior Ministry]. Access: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247699591 (in Ukrainian).

Романенко Євген Олександрович – доктор наук з державного управління, доктор економічних наук, професор
Міжрегіональна академія управління персоналом
Адреса: 03039, м.Київ, вул. Фрометівська, 2

Романенко Евгений Александрович – доктор наук государственному управлению, доктор экономических наук, профессор
Межрегиональная академия управления персоналом
Адрес: 03039, г.Киев, ул. Фрометовская, 2

Romanenko Yevhen O. – doctor of science in public administration, doctor of economic science, Full Prof.
Interregional academy of personnel management
Address: 2, Frometivska str., Kyiv, 03039, Ukraine
E-mail: poboss@mail.ru

УДК 351.71:004

Механізми нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної податкової служби в електронному форматі

Л.О. МАТВЕЙЧУК
doi:10.15421/151606

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, Україна

Авторське резюме

Розвиток інформаційного суспільства неодмінно породжує трансформаційні процеси у сфері публічного управління, що, в свою чергу, вимагають створення нових сучасних механізмів державного управління з використання досягнень інформаційних та комунікаційних технологій. Невід’ємною складовою цих процесів є електронне урядування, розвиток якого на сьогодні є пріоритетним у контексті реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

В статті досліджено організаційно-правові механізми розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, електронного оподаткування. Розглянуто еволюційний розвиток українського законодавства щодо електронного урядування, виділено нормативно-правові акти електронного документообігу в Україні. Розкрито правову площину діяльності податкових органів в електронному форматі, виокремлено державні програми, в рамках яких відбувається розвиток цього напрямку.

Виділено розвиток електронних взаємовідносин у сфері оподаткування як наслідок породження нових механізмів державного управління оподаткуванням у процесі розвитку інформаційного суспільства та глобалізації національних економік. Безумовна необхідність створення інформаційного простору на законодавчому рівні між державними органами і бізнесом у контексті побудови відповідального і підзвітного інституту державного управління оподаткування.

Ключові слова: державне управління; державне управління оподаткуванням; державна податкова служба; інформаційне суспільство; електронне урядування; електронне оподаткування; організаційно-правові механізми; нормативно-правові акти; податковий кодекс.

Механизмы нормативно-правового обеспечения деятельности органов государственной налоговой службы в электронном формате

Л.А. МАТВЕЙЧУК

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, Киев, Украина

Авторское резюме

Развитие информационного общества непременно порождает трансформационные процессы в сфере публичного управления, в свою очередь требуют создания новых современных механизмов государственного управления по использованию достижений информационных и коммуникационных технологий. Неотъемлемой составляющей этих процессов является электронное управление, развитие которого сегодня является приоритетным в контексте реализации Стратегии устойчивого развития «Украина - 2020».

В статье исследованы организационно-правовые механизмы развития информационного общества, электронного правительства, электронного налогообложения. Рассмотрены эволюционное развитие украинского законодательства относительно электронного управления, выделены нормативно-правовые акты электронного до-

© Л.О. Матвейчук, 2016

кументооборота в Україні. Раскрыто правовую плоскость деятельности налоговых органов в электронном формате, выделены государственные программы, в рамках которых происходит развитие этого направления.

Выделено развитие электронных взаимоотношений в сфере налогообложения как следствие порождения новых механизмов государственного управления налогообложением в процессе развития информационного общества и глобализации национальных экономик. Безусловная необходимость создания информационного пространства на законодательном уровне между государственными органами и бизнесом в контексте построения ответственного и подотчетного института государственного управления налогообложения.

Ключевые слова: государственное управление; государственное управление налогообложением; государственная налоговая служба; информационное общество; электронное управление; электронное налогообложение; организационно-правовые механизмы; нормативно-правовые акты; налоговый кодекс.

Mechanisms regulatory and legal support of the activities of the tax bodies in electronic format

L.O.MATVEJCIUK

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

The development of the information society certainly generates transformation processes in public administration, which require a new modern mechanisms of state control of the achievements of information and communication technologies. An integral part of these processes is e-government, the development of which is currently the priority in the context of Sustainable Development Strategy «Ukraine – 2020».

In the article the organizational and legal mechanisms of the information society, e-government, e-taxation were investigated. The evolutionary development of Ukrainian legislation on e-government was considered, regulations of electronic document circulation in Ukraine is allocated. The legal plane of the tax authorities electronically activities is disclosed, singled out government programs in which there is a development of this area.

Allocated electronic development of relations in the field of taxation as a result of the generation of new mechanisms of state tax administration in the development of the information society and globalization of national economies. Unconditional need to create informational space at the legislative level between public authorities and business in the context of building a responsible and accountable public administration institute of taxation.

Key words: public administration; public administration of taxation; state tax service; the information society; e-government; e-taxation; organizational and legal mechanisms; regulations; tax code.

Постановка проблеми. В Україні відбуваються трансформаційні процеси державного управління оподаткуванням під впливом розвитку інформаційного суспільства, і як наслідок – породження нових механізмів державного управління податковою сферою. Саме ці механізми реалізуються через розвиток електронного оподаткування, яке

взаємопов'язане з електронним урядуванням та є складовою інформаційного суспільства країни.

Аналіз досліджень та публікацій. Правова проблематика інформаційного суспільства, електронного урядування, електронного оподаткування є предметом дослідження вітчизняних науковців. Важливий внесок у вивченні ін-

формаційного суспільства крізь призму права на сучасному етапі зроблено українськими вченими Брижко В.М., Жилияєвим І.Б., Новицьким А.М, Савіною Н. А., Семенченко А.І., Цимбалюк В.С.

Провідним науковцем у галузі дослідження організаційно-правових механізмів державного управління розвитком електронного урядування вважаємо Семенченка А.І.[17, 18, 19]. Виступаючи на щорічній міжнародній конференції «Дні інформаційного суспільства – 2015» вчений охарактеризував стан розвитку правового аспекту електронного урядування та озвучив недоліки нормативно-правового актів, а саме: їх декларативність, недостатня обґрунтованість та відсутність координації між собою, надмірна бюрократизованість та негнучкість. Науковцем запропоновано власний варіант розв'язання проблем шляхом комплексного застосування механізму Національної ради реформ, насамперед щодо реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», механізму державних цільових програм (для формування та реалізації Програми електронного урядування), модернізованого під сучасні умови механізму Національної програми інформатизації [19, с.117].

Нормативно-правову площину електронної форми взаємодії у сфері оподаткування досліджували вчені Науково-дослідницького інституту національного університету ДПС України: Долгий О. А., Мельник П.В., Новицький А.М., Ріппа С.П. [3]. Особливої уваги заслуговує ґрунтовне дослідження правових аспектів електронного оподаткування Новицького А.М. [5]. вважаючи те, що на протязі останніх років, були прийняті нові законодавчі акти, які регулюють правові відносини у сфері електронного оподаткування, виникає необхідність дослідити правовий аспект з врахуванням законодавчих норм сьогодення. Авторське дослідження електронного оподаткування Новицьким А.М. проводилось до вступу в дію Податкового кодексу України, який регулює відносини, що виникають у сфері оподаткування. Слід зазначити, що з

прийняттям ПК розпочався новий етап взаємовідносин бізнесу із податковими органами – безконтактний, в електронному форматі.

Метою дослідження є аналіз організаційно-правових механізмів розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, електронного оподаткування, розкриття правової площини діяльності податкових органів в електронному форматі та визначення напрямів законодавчого врегулювання побудови інформаційного простору між податковими інституціями і платниками податків.

Виклад основного матеріалу. Основними умовами успішного розвитку електронних відносин у сфері оподаткування є наявність нормативно-правових актів, техніко-технологічної бази та відповідної організаційної структури.

На сьогодні технологічні можливості податкової служби, отримані у результаті реалізації модернізації ДПС, дозволяють перейти на якісно новий рівень електронної взаємодії із платниками. Щодо організаційної складової відомства, то у структурі ДПС функціонують департамент розвитку інформаційних технологій і департамент реєстрації платників та електронних сервісів, які функціонально відповідають за розвиток даного напрямку.

Відповідно до організаційного аспекту даного напрямку роботи на державному рівні слід зазначити, що на першому етапі було створено Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України. З часом воно було реорганізовано в Державний департамент у структурі Міністерства транспорту і зв'язку. У 2008 році на базі управління інформатизації вищезазначеного міністерства створено Державний комітет інформатизації України, який було реорганізовано у Державний комітет з питань науки, інновацій та інформатизації, з грудня 2010 року даний комітет перейменовано в Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації. У 2014 році створено Державне агентство з питань електронного урядування замість Державного агентства

з питань науки, інновацій та інформатизації. В результаті перейменування функціонально за агентством закріплено реалізацію державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства [1].

Основними завданнями агентства є:

- реалізація державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства;

- внесення на розгляд Віце-прем'єр-міністра України - Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері [8].

Нормативно-правове забезпечення електронної взаємодії у сфері оподаткування – третя умова розвитку, і саме від правового регулювання зазначених процесів залежить формування податкових відносин притаманних інформаційному суспільству, розвиток напряму електронного формату діяльності.

Нормативно-правові передумови функціонування електронних стосунків в оподаткуванні передусім базуються на чинному законодавстві у сфері інформаційних відносин і захисту інформації. Безпосередній вплив на формування електронного оподаткування має розвиток законодавства про інформаційне суспільство та електронне урядування. Розвиток українського законодавства про електронне урядування можна поділити на 3 етапи (таб. 1).

Активізацію розбудови цифрового суспільства започатковано законом України (далі – ЗУ) «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 рр.», яким була затверджена національна політика розвитку інформаційного суспільства, що передбачає:

- перехід до пріоритетного науково-технічного та інноваційного розвитку;
- законодавче забезпечення роз-

витку інформаційного суспільства;

- формування сприятливих економічних умов розвитку інформаційного суспільства;

- розвиток загальнодоступної інформаційної інфраструктури;

- забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційних ресурсів;

- сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг;

- забезпечення створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів;

- підготовка людини до роботи в інформаційному суспільстві;

- створення системи мотивацій щодо впровадження і використання ІКТ;

- наука та культура в інформаційному суспільстві;

- охорона здоров'я в інформаційному суспільстві;

- охорона навколишнього природного середовища;

- інформаційна безпека в інформаційному суспільстві [15].

У законі означені організаційно-правові основи розвитку інформаційного суспільства: інституційне, організаційне та ресурсне забезпечення; механізми інтеграції України у світовий інформаційний простір та механізми реалізації Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки. Впровадження основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні безпосередньо має вплив на сферу державного управління і сприяє розвитку технологій електронного урядування.

На наступній стадії розвитку суспільства цифрових технологій урядом було схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні (2010 рік), де визначено: основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису.

Відповідно до Концепції, врахову-

Таблиця 1

Розвиток українського законодавства по електронному урядуванню

Етапи	Нормативні акти
I (1998-2005)	<p>1. ЗУ «Про Національну програму інформатизації» від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР.</p> <p>2. Розпорядження КМ України «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» від 5 травня 2003 р. № 259-р.</p> <p>3. ЗУ «Про електронний документ та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV.</p> <p>4. ЗУ «Про електронний цифровий підпис» від 22 травня 2003 р. № № 852-IV.</p> <p>5. Постанова КМ України «Порядок засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу» від 26 травня 2004 р. № 680.</p> <p>6. Постанова КМ України «Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів» від 13 липня 2004 р. № 903.</p> <p>7. Постанова КМ України «Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган» від 28 жовтня 2004 р. № 1451.</p> <p>8. Постанова КМ України «Про затвердження порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» від 28 жовтня 2004 р. № 1452.</p> <p>9. Постанова КМ України «Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації» від 28 жовтня 2004 р. № 1454.</p> <p>10. Постанова КМ України «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади» від 28 жовтня 2004 р. № 1453.</p> <p>11. Наказ Державного комітету архівів України «Про затвердження порядку зберігання електронних документів в архівних установах» від 25 квітня 2005 р. № 48.</p>
II (2006-2010)	<p>1. ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 рр.» від 9 січня 2007 р. № 537-V.</p> <p>2. Постанова КМ України «Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2006-2008 роки» від 4 листопада 2005 року № 3075-IV.</p> <p>3. Розпорядження КМ України «Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2008 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування» від 27 серпня 2008 р. № 1211-р.</p> <p>4. Розпорядження КМ України «Деякі питання організації електронного документообігу та звітності» від 9 вересня 2009 р. № 1087-р.</p> <p>5. Розпорядження КМ України «Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування» від 1 березня 2010 р. № 360-р.</p> <p>6. Розпорядження КМ України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 13 грудня 2010 р. № 2250-р.</p>
III (2011-т.ч.)	<p>1. Розпорядження КМ України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» від 26 вересня 2011 р. № 1014-р.</p> <p>2. ЗУ України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13 січня 2011 р. № 2938-VI.</p> <p>3. Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення» від 20 жовтня 2011 р. № 1207.</p> <p>4. Розпорядження КМ України «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 28 грудня 2011 р. № 1363-р.</p> <p>5. Указ Президента України «Про Національний план дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» від 12 березня 2012 р. № 187.</p> <p>6. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадського суспільства в Україні» від 24 березня 2012 р. № 212.</p>

	<p>7. Постанова КМ України «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18 липня 2012 р. № 670.</p> <p>8. Розпорядженням КМ України «Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 5 вересня 2012 р. № 634-р.</p> <p>9. Постанова КМ України «Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства» від 28 листопада 2012 р. № 1134.</p> <p>10. Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» від 12 березня 2012 р. № 187.</p> <p>11. Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Концепції реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг» від 10 квітня 2013 р. № 668/5.</p> <p>12. Постанова КМ України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 15 травня 2013 р. № 386-р.</p> <p>13. Постанова КМ України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385.</p> <p>14. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 року № 5/2015.</p>
--	---

ючи переваги технологій електронного урядування, завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні є:

- забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації;
- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- удосконалення технології державного управління;
- підвищення якості управлінських рішень;
- подолання «інформаційної нерівності», зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг;
- організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»;
- надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;
- деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;
- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
- забезпечення передачі і довгостро-

кового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них [16].

Вищезазначені нормативно-правові акти мають пряме відношення до формування державної податкової політики, стратегічного планування розвитку та модернізації органів ДПС. Але слід зазначити, що термін дії закону України ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні» закінчується у 2015 р., реалізація Концепції передбачена на період до 2015 р., через це необхідно прийняти нові законодавчі документи, які б замінили вищезазначені.

На сьогодні податкові відносини в Україні, пов'язані з електронним документообігом та використанням електронних документів, регулюються:

- Конституцією;
- Цивільним кодексом України;
- Податковим кодексом України;
- ЗУ «Про інформацію»;
- ЗУ «Про електронний документ та електронний документообіг»;
- ЗУ «Про електронний цифровий підпис»;
- ЗУ «Про захист інформації автоматизованих систем»;
- ЗУ «Про державну таємницю»;
- ЗУ «Про доступ до публічної інформації»;

- ЗУ «Про захист персональних даних».

- ЗУ «Про адміністративні послуги».

Разом з тим, організаційно-правовими механізмами розвитку електронного урядування, електронного оподаткування є механізми розроблені в рамках наступних державних програм:

- Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» (з 2010 р.);

- Стратегія співробітництва держав-учасниць СНД в розбудові та розвитку інформаційного суспільства (з 2012 р.);

- Стратегія розвитку інформаційного суспільства (з 2013 р.);

- Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (з 2014 р.);

- Програма діяльності КМ України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» (з 2015 р.);

- Програма діяльності КМ України та Коаліційної угоди у 2015 році (з 2015 р.).

Щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада», то слід зазначити, що в Національних планах дій було включено у 2012 році розділ «Розбудова електронного урядування» [13], у 2013 році – розділ «Електронне урядування» [14]. Відповідно до Національного плану дій на 2013 рік у рамках вищезазначеної Програми економічних реформ була створена автоматизована система «Єдине вікно подання електронної звітності». Метою створення автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» є впорядкування механізмів електронної взаємодії контролюючих органів державної влади та суб'єктів подання звітності через впровадження єдиних уніфікованих стандартів процесу подання, оброблення, використання та зберігання звітності, належне нормативно-правове, методологічне, організаційне та технологічне забезпечення взаємодії учасників процесу подання електронної звітності [2, с.68].

З метою виконання розпоряджень КМ України від 07 серпня 2013 року № 587-р «Про схвалення Концепції створення, функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності», уніфікації форматів документів в електронному вигляді для подальшого розвитку технології подання суб'єктами господарювання звітності в електронному вигляді Міністерством доходів і зборів затверджено формат (стандарт) електронного документа звітності суб'єктів господарювання [12]. Даним наказом затверджено «Опис довідників, що публікуються з Форматом (стандартом) електронного документа звітності суб'єктів господарювання. Електронна форма на сьогодні є можливою для формування звітності до Пенсійного фонду України, Державної служби статистики України до ДФС України.

Для забезпечення взаємодії платників податків і податкових органів в режимі реального часу у 2012 році урядом прийнято рішення про створення електронного сервісу «Електронний кабінет платника податків». 5 грудня 2012 року розпорядження КМ України [7] схвалена Концепція створення електронного сервісу «Електронний кабінет платника податків» і затверджений план заходів щодо її реалізації.

В рамках реалізації Концепції протягом 2013 року органами ДПС:

- проведено інформаційну кампанію з питань надання платникам податків послуг на безоплатній основі з використанням електронного сервісу;

- запроваджено подання декларацій у режимі реального часу з використанням електронного цифрового підпису, забезпечено перегляд поданої та/або сформованої податкової звітності;

- забезпечено доступ платнику податків до його особового рахунку, зокрема до інформації про заборгованість із сплати податків і зборів (обов'язкових платежів);

- узагальнено результати здійснення заходів за першим етапом реалізації Концепції та розроблено у разі потреби пропозиції щодо вдосконалення законодавства.

На другому етапі буде:

- запроваджено розрахунок пені, формування та заповнення платіжних документів щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), їх сплату до бюджету з використанням банківських платіжних систем та електронного сервісу (компонент «Розрахунки з бюджетом»);

- забезпечено доступ платнику податків до його індивідуального податкового календаря з метою інформування про строки подання податкової звітності та сплати податків і зборів (обов'язкових платежів), відомостей, сформованих на підставі податкової звітності, інформації про перелік та обсяг податкових пільг, наданих відповідно до законодавства, документів, виданих органами державної податкової служби (довідок, торгових патентів, свідоцтв, посвідчень тощо), повідомлень щодо оподаткування, зокрема розбіжностей у реєстрах виданих та отриманих податкових накладних з даними контрагентів, і допущених помилок у податковій звітності з метою їх самостійного виправлення (без накладення штрафних санкцій) з використанням електронного сервісу (компонент «Інформаційний блок»);

- запроваджено офіційне листування з органами державної податкової служби з питань оподаткування, отримання відповідних консультацій з використанням електронного сервісу (компонент «Спілкування з органами державної податкової служби»);

- узагальнено результати здійснення заходів за другим етапом реалізації Концепції та розроблено у разі потреби пропозиції щодо вдосконалення законодавства [7, с.4 – 6].

В рамках Програми діяльності КМ України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» урядом затверджено план заходів з виконання Програми на 2015 рік [11], в якому намічено формування нової політики державного управління та нової економічної політики, де в межах останньої передбачено вдосконалення системи електронного адміністрування податку на додану вартість (далі – ПДВ). На сьогодні законопроект

«Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України (щодо перехідного періоду системи електронного адміністрування)» (реєстр № 2960/П від 16.07.2015) подано на розгляд до Верховної Ради України.

Продовжуючи тему вдосконалення адміністрування ПДВ, запровадження електронного відшкодування податку, слід зазначити, що одним із ефективних елементів розвитку даного напрямку було запровадження додатка до декларації з ПДВ, реєстрації податкових накладних у Єдиному електронному реєстрі податкових накладних (далі – ЄРПН). У 2015 році внесено зміни до порядку складання та реєстрації податкових накладних/розрахунків в ЄРПН, відповідно до яких загальні правила реєстрації податкових накладних/розрахунків, коригування в ЄРПН встановлені ПК України залишилися без змін, продовжено термін їх реєстрації [9].

Відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди у 2015 році державною фіскальною службою (далі – ДФС) України намічено: створення та впровадження підсистеми електронного адміністрування ПДВ «Єдине вікно подання електронної звітності» та адаптація програмного забезпечення у зв'язку з скороченням кількості податків з 22 до 9 [6].

Окрім центрального рівня, окремо слід відзначити впровадження технології електронного урядування на регіональному рівні. З метою підвищення ефективності діяльності місцевих держадміністрацій електронне урядування визначено пріоритетним напрямом розвитку відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [10]. Аналіз нормативно-правових актів України в інформаційній сфері дозволив згрупувати документи за етапами розвитку, напрямками та виділити основні тенденції правового регулювання електронних відносин у сфері оподаткування. У кінцевому підсумку слід зазначити, що закріплені законодавчо норми інформаційних відносин між податковою службою і платниками податків говорять про перспективність таких

відносин. В свою чергу розвиток та глобалізація інформаційного суспільства диктують правові зміни, тому при розбудові національної податкової системи необхідно врахувати передові практики ефективного державного управління оподаткуванням зарубіжних країн, досвід держав-лідерів електронного урядування для їх подальшої імплементації в Україні.

До вищесказаного слід додати, що українська нормативна та правова база потребує великої уваги із сторони держави, враховуючи її першорядну роль у регулюванні правових питань розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, електронного оподаткування. В першу чергу необхідно:

- розробити та прийняти право законодавчих актів на заміну ЗУ «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні» та Концепції розвитку електронного урядування термін дії яких закінчується у 2015 році;

- долучитися державним інституціям і бізнесу до формування нормативно-правової бази регулювання інформаційних відносин в Україні і за її межами;

- у зв'язку з глобалізацією націо-

нальних економік та в рамках розвитку міжнародної співпраці унормувати міжнародний обмін інформацією на постійній основі щодо доходів платників податків (юридичних та фізичних осіб) з метою боротьби з тіньовою економікою, що забезпечить додаткові надходження до бюджетів країни.

Висновки. Таким чином, чинні нормативно-правові акти створюють правові підстави для використання в державному управлінні оподаткуванням інформаційно-комунікаційних технологій, електронного документообігу та розвитку електронної форми взаємодії учасників податкових відносин, але розвиток та світова інтеграція інформаційного суспільства потребує законодавчого врегулювання електронних відносин у секторі державного управління, в т.ч. державного управління сферою оподаткування.

Напрями подальшого дослідження. Подальші дослідження передбачається здійснити щодо правового регулювання електронних взаємовідносин між платниками податків і податковими органами в контексті Податкового кодексу України.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 4.06.2014 № 255. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-%D0%BF>.
2. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік. – К. – 2013. – 122 с.
3. Електронне оподаткування : сутність та перспективи застосування П.М.Мельник, А.М. Новицький, О.А. Долгий, С.П. Ріппа та ін.; за заг. ред.. П.В. Мельника. – Ірпінь: НУ ДПС України, 2010. – 332 с.
4. Концепція створення електронного сервісу «Електронний кабінет платника податків» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5.12.2012 № 1007-р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1007-2012-%D1%80>.
5. Новицький А.М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні : монографія / А.М. Новицький. – Ірпінь: НУ ДПС України, 2011. – 444 с.
6. План заходів ДФС України з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Коаліційної угоди у 2015 році. [Електронний ресурс] Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/document/248017544/R0213.doc>.
7. Питання створення та запровадження електронного сервісу «Електронний кабінет платника податків» : розпорядження Кабінету Міністрів України № 1007-р від 5.12.2012. [Електронний ресурс] Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=245858824>.
8. Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України : постанова Кабінету Міністрів України від 1.10.2014 № 492. [Електронний ресурс] Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF>.

9. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення адміністрування податку на додану вартість : закон України від 16 липня 2015 року № 643-VIII. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/643-19>.
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 №385 // [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
11. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4.03.2015 № 213-р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.
12. Про затвердження Формату (стандарту) електронного документа звітності суб'єктів господарювання та Опису довідників, що публікуються з форматом (стандартом) електронного документа звітності суб'єктів господарювання : наказ Міністерства доходів і зборів від 29.11.13 № 729. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0243-14>.
13. Про національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада»: Указ Президента України від 12.03.2012 р. № 187/2012. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>.
14. Про національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада» : Указ Президента України від 12.03.2013 № 128/201. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>.
15. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 рр. : закон України від 9.01.2007 № 537-V. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.
16. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 №2250-р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0>.
17. Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні : порівняльний аналіз та науково-методичні підходи щодо їх удосконалення / А.І. Семенченко // Вісник академії державного управління при Президентові України. – №1. 2013. – С.55 –74
18. Семенченко А. І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС / А. І. Семенченко // Наука і оборона. – 2013. – №3. – С.15–20.
19. Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми впровадження електронного урядування в Україні : матеріали щорічної науково-практичної конференції за міжнародною участю «Дні інформаційного суспільства – 2015» За заг. ред. д.держ.упр., проф. Н.В.Грицяк. – К.: Видавництво «Тезис», 2015. – С.117.

REFERENCES:

1. Deyaki pytannya diyal'nosti tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 4.06.2014 № 255 [Some issues of central executive bodies, the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 4.06.2014 № 255]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/255-2014-%D0%BF>. (in Ukrainian).
2. Dopovid' pro stan informatyzatsiyi ta rozvytok informatsiynoho suspil'stva v Ukrayini za 2013 rik [Report on informatization and information society development in Ukraine by 2013]. 2013. Kiev (in Ukrainian).
3. Elektronne opodatkovannya: sutnist' ta perspektyvy zastosuvannya [Electronic tax: the nature and prospects of application]. P.M., Mel'nyk, A.M., Novyts'kyu, O.A., Dolhyu, S.P., Rippa ta in.; P.V., Mel'nyka. 2010. NU DPS Ukrayiny, Irpin' (in Ukrainian).
4. Kontseptsiya stvorenniya elektronnoho servisu «Elektronnyy kabinet platnyka podatkov»:

rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 5.12.2012 № 1007-r. [The concept of e-services «Electronic cabinet taxpayer», the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 5.12.2012, the № 1007-r]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1007-2012-%D1%80> (in Ukrainian).

5. Novyts'kyi A.M. Pravove rehulyuvannya instytutsionalizatsiyi informatsiynoho suspil'stva v Ukrayini: monohrafiya [Rights institutionalization of an information society in Ukraine: monograph]. 2011. NU DPS Ukrayiny, Irpin' (in Ukrainian).

6. Plan zakhodiv DFS Ukrayiny z vykonannya Prohramy diyal'nosti Kabinetu Ministriv Ukrayiny ta Koalitsiyanoi uhody u 2015 rotsi [DFS Ukraine Action Plan to implement the Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Coalition Agreement in 2015]. Kabinet Ministriv Ukrayiny. Access: <http://www.kmu.gov.ua/document/248017544/R0213.doc> (in Ukrainian).

7. Pytannya stvorenniya ta zaprovadzhennya elektronnoho servisu «Elektronnyy kabinet platnyka podatkov»: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 1007-r vid 5.12.2012 [The question of creation and introduction of e-services «Electronic cabinet taxpayer», the Cabinet of Ministers of Ukraine № 1007-r dated 12.05.2012]. Kabinet Ministriv Ukrayiny. Access: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=245858824> (in Ukrainian).

8. Polozhennya pro Derzhavne ahent-stvo z pytan' elektronnoho uryaduvannya Ukrayiny : postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 1.10.2014 № 492 [Regulations on the State Agency for Electronic Governance in Ukraine: Cabinet of Ministers of Ukraine dated 1.10.2014 № 492]. Kabinet Ministriv Ukrayiny. Access: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/492-2014-%D0%BF> (in Ukrainian).

9. Pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrayiny shchodo udoskonalennya administruvannya podatku na dodanu vartist': zakon Ukrayiny vid 16 lypnya 2015 roku № 643-VIII [On Amendments to the Tax Code of Ukraine concerning improvement of the administration of VAT: the law of Ukraine on July 16, 2015 № 643-VIII]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/643-19>. (in Ukrainian) (in Ukrainian).

10. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na period do 2020 r.: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 6.08.2014 № 385 [On approval of the State Regional Development Strategy for the period up to 2020 .: Cabinet of Ministers of Ukraine of 6.08.2014 № 385]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. (in Ukrainian). (in Ukrainian).

11. Pro zatverdzhennya planu zakhodiv z vykonannya Prohramy diyal'nosti Kabinetu Ministriv Ukrayiny ta Stratehiyi staloho rozvytku «Ukrayina-2020» u 2015 rotsi : rozporядzhennya Kabinetu Ministriv ukrayiny vid vid 4.03.2015 № 213-r [On approval of the action plan to implement the Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Strategy for Sustainable Development «Ukraine-2020» in 2015, the Cabinet of Ministers of Ukraine of 4.03.2015 number 213-p]. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>. (in Ukrainian). (in Ukrainian).

12. Pro zatverdzhennya Formatu (standartu) elektronnoho dokumenta zvitnosti sub»yektiv hospodaryuvannya ta Opysu dovidnykiv, shcho publikuyut'sya z Formatom (standartom) elektronnoho dokumenta zvitnosti sub»yektiv hospodaryuvannya: nakaz Ministerstva dokhodiv i zboriv vid 29.11.13 № 729. [On Approval format (standard) electronic document reporting entities and Description of directories published with the format (standard) electronic document reporting entities: Order of the Ministry of income and fees from 29.11.13 № 729]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0243-14>. (in Ukrainian).

13. Pro natsional'nyy plan diy na 2012 rik shchodo vprovadzhennya Prohramy ekonomichnykh reform na 2010-2014 roky «Zamozhne suspil'stvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna vlada»: ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 12.03.2012 r. № 187/2012 [On the National Action Plan for 2012 to implement the program of economic reforms for 2010-2014 «Prosperous Society, Competitive Economy, Effective power»: the decree of President of Ukraine of 12.03.2012 p. № 187/2012]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: // <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/2012> (in Ukrainian).

14. Pro natsional'nyy plan diy na 2013 rik shchodo vprovadzhennya Prohramy ekonomichnykh reform na 2010-2014 roky «Zamozhne suspil'stvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna vlada»: ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 12.03.2013 № 128/201 [On the National Action Plan for 2013 to implement the program of economic reforms for 2010-2014 «Prosperous Society, Competitive Economy, Effective power»: the decree of President of Ukraine of 12.03.2013 № 128/201]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/>

show/128/2013. (in Ukrainian).

15. Pro osnovni zasady rozvytku informatsiynoho suspil'stva v Ukrayini na 2007 – 2015 r.r.: zakon Ukrayiny vid 9.01.2007 № 537-V [On Basic Principles of Information Society in Ukraine in 2007 - 2015 GG : Law of Ukraine on 9.01.2007 number 537-V]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/537-16>. (in Ukrainian).

16. Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku elektronnoho uryaduvannya: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 13.12.2010 № 2250-r [On approval of the concept of e-government, the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 13.12.2010 № 2250-p]. Verkhovna Rada Ukrayiny. Access: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0>. (in Ukrainian).

17. Semenchenko, A.I., 2013. Orhanizatsiyno-pravovi mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya rozvytkom elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini : porivnyal'nyy analiz ta naukovo-metodychni pidkhody shchodo yikh udoskonalennya [Organizational and legal mechanisms of government e-government development in Ukraine: a comparative analysis of scientific and methodological approaches to improve them]. Visnyk akademiyi derzhavnoho upravlinnya pry Prezidentovi Ukrayiny 1, 55 –74 (in Ukrainian).

18. Semenchenko, A. I., 2013. Orhanizatsiyno-pravovi mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya rozvytkom elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini v konteksti informatsiynoi bezpeky ta intehratsiyi v YeS [Organizational and legal mechanisms of government e-government development in Ukraine in the context of information security and EU integration]. Nauka i oborona 3, 15–20 (in Ukrainian).

19. Semenchenko, A.I., 2015. Orhanizatsiyno-pravovi mekhanizmy vprovadzhennya elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini: materialy shchorichnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi za mizhnarodnoyu uchastyu «Dni informatsiynoho suspil'stva – 2015» [The organizational mechanisms for implementing e-government in Ukraine: materials annual scientific conference with international participation «Information Society Day - 2015»]. Vydavnytstvo «Tezys», 117. Kiev (in Ukrainian).

*Матвейчук Людмила Олександрівна – кандидат економічних наук, доцент
Національна академія державного управління при Президентові України
Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Поттьє, 20*

*Матвейчук Людмила Александровна - кандидат экономических наук, доцент
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Поттьє, 20*

*Matvejciuk Liudmyla O. – candidate of economical science, associate professor
National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 20, Ezhena Pottier str., Kyiv, 03057, Ukraine
E-mail: sla.kpnu@gmail.com*

УДК 354:4.053

Способи державного регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень в Україні

В.М. ВЕРЕЩАК
doi:10.15421/151607

Національна академія державного управління при Президентові України, Київ,
Україна

Авторське резюме

У статті розглянуто способи державного регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень в Україні.

Розглянуто нормативно-правове забезпечення державного регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень в Україні. На думку автора, стосовно досліджуваної сфери державне регулювання означає вплив держави (в особі державних органів) на систему формування та інвестування коштів пенсійних накопичень, яка містить економічні об'єкти, самі процеси, осіб, що беруть участь в них.

Автор обґрунтовує, що державне регулювання здійснюється, щоб надати процесам організований характер, упорядкувати дії суб'єктів і учасників цієї системи, забезпечити дотримання законів, відстоювати державні і громадські інтереси.

У широкому сенсі слова державне регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень включає: прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, оподаткування, кредитування, адміністрування, облік, нагляд і контроль коштів пенсійних накопичень.

Проаналізовано зарубіжні моделі державного регулювання процесів формування і інвестування коштів пенсійних накопичень, зазначено їх переваги і недоліки. Показано, що правові норми, які регулюють сфери обов'язкових пенсійних накопичень, рознесені за різними законами і підзаконними актами, що приводить до їх роз'єднаності, а часом і суперечливості. Тому на даному етапі важливо проведення кодифікації пенсійного законодавства, що приведе до побудови чіткої системи правових норм, регулюючих зазначену сферу.

Ключові слова: пенсія; пенсійна реформа; пенсійне забезпечення; обов'язкове пенсійне забезпечення; накопичувальний елемент; державне регулювання.

Способы государственного регулирования системы обязательных пенсионных накоплений в Украине

В.Н. ВЕРЕЩАК

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины,
Киев, Украина

Авторское резюме

В статье рассмотрены способы государственного регулирования системы обязательных пенсионных накоплений в Украине.

Рассмотрено нормативно-правовое обеспечение государственного регулирования системы обязательных пенсионных накоплений в Украине. По мнению автора, по исследуемой сфере государственное регулирование обозначает влияние государства (в лице государственных органов) на систему формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, которая содержит экономические объекты, сами процессы, лиц, участвующих в них.

Автор обосновывает, что государственное регулирование осуществляется, чтобы придать процессам организованный характер, упорядочить действия субъектов и участников этой системы, обеспечить соблюдение законов, отстаивать государственные и общественные интересы.

© В.М. Верещак, 2016

В широком смысле слова государственное регулирование системы обязательных пенсионных накоплений включает: прогнозирование, планирование, финансирование, бюджетирование, налогообложение, кредитование, администрирование, учет, надзор и контроль средств пенсионных накоплений.

Проанализированы зарубежные модели государственного регулирования процессов формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, указано на их преимущества и недостатки. Показано, что правовые нормы, регулирующие сферы обязательных пенсионных накоплений, разнесены по разным законам и подзаконным актам, что приводит к их разобщенности, а порой и противоречивости. Поэтому на данном этапе важно проведение кодификации пенсионного законодательства, что приведет к построению четкой системы правовых норм, регулирующих указанную сферу.

Ключевые слова: пенсия; пенсионная реформа; пенсионное обеспечение; обязательное пенсионное обеспечение; накопительный элемент; государственное регулирование.

The methods of compulsory pension savings state regulation in Ukraine

V.M. VERESHCHAK

National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

The article deals with government regulation methods of mandatory retirement savings system of Ukraine.

The regulatory and legal framework of mandatory retirement savings system state regulation in Ukraine is considered.

According to the author's thought about the investigated sphere, a state regulation means that of the state (represented by government) influences the system of forming and investing of pension savings, which includes economic objects, the processes that are involved in them.

An author proves that state regulation is aimed to provide organized nature to such processes, arrange actions of those system participants, ensure compliance with laws and defend the state and public interests.

In a broad sense, the state regulation of compulsory pension savings system includes: forecasting, planning, financing, budgeting, taxation, crediting, administrating, accounting, supervision and control of pension savings.

The foreign models of state regulation of pension savings formation and investing are analyzed. Their advantages and disadvantages are described. It is shown that the legal rules those are governing the sphere of compulsory pension savings, are separated by different laws and regulations. This situation leads to fragmentation and sometimes contradiction of legislation in this sphere. Therefore, it is important at this stage to make a codification of pension legislation that will lead to the construction of a clear system of legal rules governing this area.

Key words: pension; pension reform; pensions; compulsory pensions; savings element; state regulation.

Постановка проблеми. Враховуючи діляється процесам управління нею. особливу значущість результатів функціонування системи обов'язкових пенсійних накопичень велика увага при Великий масштаб інвестиційних програм, значний обсяг фінансових ресурсів обумовлюють необхідність застосуван-

ня детально регламентованих управлінських процедур здійснення фінансових операцій, а також побудови чіткої системи державного і громадського нагляду і контролю над процесами формування та інвестування коштів пенсійних накопичень. З огляду на той факт, що кошти пенсійних накопичень є елементом соціальної політики України, проблема забезпечення адекватного контролю і нагляду за означеною сферою набуває великого значення.

Аналіз досліджень та публікацій. Проблеми реалізації пенсійної реформи в Україні знаходять своє висвітлення у наукових працях таких відомих вітчизняних учених, як В. Геєць, Н. Борецька, Т. Кір'ян, М. Кравченко, Е. Лібанова, О. Мартякова, Б. Надточій, В. Новіков, О. Новікова, О. Палій, В. Скуратівський, Л. Шаульська, В. Яценко та ін.

Мета дослідження – проаналізувати поняття та способи державного регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проблема обов'язкових пенсійних накопичень має не тільки економіко-фінансовий, але, перш за все, соціальний аспект. Йдеться про накопичувальну частину трудової пенсії великої кількості потенційних пенсіонерів, що впливає на розмір їх майбутніх пенсій, а, значить, про рівень і якість життя цих людей у похилому віці.

Пенсійна реформа, яка проводиться в Україні, розрахована на тривалу перспективу і може бути успішною тільки за умови забезпечення довгострокової фінансової стійкості пенсійної системи, надійності збереження пенсійних накопичень.

Системний підхід, застосований до аналізу процесів управління, дозволив розкрити загальний механізм, здатний регулювати, контролювати, здійснювати нагляд за всіма етапами формування та інвестування коштів пенсійних накопичень.

Дана система управління знайшла своє законодавче закріплення і отримала правову основу.

На державному рівні створюється

нормативно-правова база регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень; встановлюються види, суб'єкти обов'язкового пенсійного страхування, тарифи страхових внесків на обов'язкове пенсійне страхування, відповідальність суб'єктів обов'язкового пенсійного страхування при порушенні законодавства України; визначаються порядок зберігання коштів обов'язкового пенсійного страхування і гарантії стійкості фінансової системи обов'язкового пенсійного страхування.

У законодавстві також прописані права та обов'язки, пов'язані з процесом управління системою обов'язкових пенсійних накопичень, і суб'єктів інших рівнів.

Чинне законодавство визначає і якісний склад суб'єктів управління. Серед них можуть бути як державні, так і недержавні структури. Нова пенсійна система України передбачає взаємодію різних державних організацій і соціальних партнерів (роботодавці – страхувальники, застраховані особи, пенсіонери) в реалізації управлінських функцій у процесах формування і інвестування коштів пенсійних накопичень.

Відповідно до Конвенції №102 1952 року про мінімальні норми соціального забезпечення [1], загальна відповідальність за ефективне управління всією системою пенсійного забезпечення покладається на уряд. Це реалізовано і в Україні: значна частина управлінських функцій здійснюється, перш за все, виконавчою владою. Хоча в той же час ставиться питання про додаткову передачу низки таких функцій недержавним організаціям.

Сам процес управління містить виконання певних функцій: планування, організація, регулювання, мотивація, контроль. Регулювання в даному випадку – лише один з етапів процесу управління.

Стосовно до досліджуваної сфери державне регулювання означає вплив держави (в особі державних органів) на систему формування та інвестування коштів пенсійних накопичень, яка містить економічні об'єкти, самі процеси, осіб, що беруть участь в них.

Державне регулювання здійснюєть-

ся, щоб надати процесам організований характер, упорядкувати дії суб'єктів і учасників цієї системи, забезпечити дотримання законів, відстоювати державні і громадські інтереси.

У широкому сенсі слова державне регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень включає: прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, оподаткування, кредитування, адміністрування, облік, нагляд і контроль коштів пенсійних накопичень.

Аналіз світового досвіду функціонування пенсійних систем показує можливість варіативних моделей державного регулювання процесів формування і інвестування коштів пенсійних накопичень [4]. У різних країнах ступінь державного регулювання названих процесів неоднаковий:

1. Пряме державне регулювання (наприклад, в Уганді). Кошти на накопичувальних рахунках розглядаються як частина державного бюджету. Рішення про інвестування приймається державними чиновниками. Як правило, більша частина коштів інвестується в державні боргові папери даної країни.

2. Державне регулювання на основі ринкових принципів (наприклад, у Канаді). Коштами фонду, як і раніше, управляє держава. Однак інвестиційні рішення ухвалюються не чиновниками, а спеціалістами, запрошеними на державну службу. Роль держави в цьому випадку полягає у виборі фахівців і створенні для них мотиваційних умов для роботи.

3. Зовнішнє управління супроводжуване жорсткими регулятивними методами (наприклад, в Уругваї). Розробка інвестиційної стратегії та управління коштами фонду проводиться зовнішнім менеджером (часто, комерційна компанія, що управляє). Разом з тим, держава накладає жорсткі обмеження на структуру інвестиційного портфеля. Інвестиційний портфель складається значною мірою з ринкових цінних паперів, велика частина яких – державні папери.

4. Зовнішнє управління з мінімальною участю держави (наприклад, в Австралії). Ця модель базується, в першу чергу, на конкуренції між керуючими і вимагає розвинутого ринку ка-

піталу і інвестиційної активності населення.

Відзначимо, що кожна з перерахованих моделей державного регулювання має свої переваги і недоліки. Деякі дослідники вважають, що «в більшості випадків ефективність використання коштів державних пенсійних фондів, керованих безпосередньо державою, нижче, ніж керованих приватними керуючими компаніями... Перераховані об'єктивні чинники свідчать на користь того, що найкращою стратегією є передача активів у руки недержавних керуючих компаній» [4]. Однак у даному випадку ефективність управління багато в чому залежить не від того, хто керує, а від того, як управляють, тобто, наскільки ефективний механізм управління даною системою.

Як уже зазначалося, питання державного регулювання, контролю і нагляду в сфері формування та інвестування коштів пенсійних накопичень знайшли законодавче закріплення. Так, у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» йдеться, що державне регулювання та нагляд у порядку, передбаченому законодавством, здійснюють:

- за дотриманням норм цього Закону щодо призначення (перерахунку) і виплати пенсій у солідарній системі та щодо взаємодії Пенсійного фонду з фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах трудових відносин, соціального захисту населення;

- щодо цільового використання коштів Пенсійного фонду, законності та своєчасності руху коштів накопичувальної системи пенсійного страхування - центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, та Рахункова палата;

- щодо дотримання норм цього Закону суб'єктами накопичувальної системи пенсійного страхування - національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;

- за діяльністю компаній з управління активами, радника з інвестиційних питань - Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

- за діяльністю зберігача та уповноваженого банку - Національний банк України і Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку;

- за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері накопичувального пенсійного забезпечення - Антимонопольний комітет України.

Крім того, в Законі позначені й інші учасники процесу управління коштами пенсійних накопичень [3].

З 1 січня 2004 року механізм регулювання процесів пенсійних накопичень за працював на повну силу, коли стали реалізовуватися управлінські функції всіх суб'єктів, зазначених у названому Законі (крім перерахованих вище суб'єктів сюди підключилися застраховані особи, які змогли реалізувати своє право вибору компанії з управління активами; компанії з управління активами і зберігачі, які були відібрані в результаті конкурсу, а також державні і громадські органи управління, наприклад, Наглядова Рада Пенсійного фонду).

Основне коло завдань з регулювання, контролю і нагляду покладається, згідно з законодавством, на уповноважений державний орган виконавчої влади в сфері формування та інвестування пенсійних накопичень.

З метою здійснення державного регулювання та нагляду в накопичувальній системі пенсійного страхування національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг:

1) забезпечує розроблення та координацію єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування;

2) здійснює систематичний контроль за дотриманням законодавства в накопичувальній системі пенсійного страхування, за достовірністю інформації, що надається та оприлюднюється суб'єктами цієї системи;

3) забезпечує захист прав застрахованих осіб, які сплачують страхові внески до Накопичувального фонду, шляхом застосування в межах своїх повноважень заходів впливу, з метою запобігання і

припинення порушень законодавства в накопичувальній системі пенсійного страхування та про виявлені факти порушення інформує Раду Накопичувального фонду;

4) узагальнює практику застосування законодавства в накопичувальній системі пенсійного страхування, розробляє та вносить пропозиції щодо його вдосконалення;

5) розробляє і затверджує нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання, з питань, що належать до її компетенції;

51) розробляє та затверджує методику розрахунку величини професійної пенсійної виплати (відповідно із пропозиціями Законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій» [2]);

6) встановлює строки та вимоги до розкриття інформації та складання звітносності учасниками ринків фінансових послуг – суб'єктами накопичувальної системи пенсійного страхування;

7) щомісяця надає Пенсійному фонду інформацію щодо показників діяльності страхових організацій, у тому числі даних, що використовуються при розрахунку довічних пенсій;

8) визначає форму та обсяг інформації про діяльність суб'єктів накопичувальної системи пенсійного страхування, що підлягає офіційному оприлюдненню, та визначає періодичність такого оприлюднення;

8-1) у разі порушення вимог законодавства про накопичувальну систему пенсійного страхування надсилає виконавчій дирекції Пенсійного фонду повідомлення про необхідність усунення фактів порушення законодавства про накопичувальну систему пенсійного страхування;

9) виконує інші функції, передбачені цим Законом та законодавством про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [3].

У разі, якщо видача вказаних припи-

сів входить до компетенції інших органів виконавчої влади, уповноважений орган виконавчої влади направляє звернення про видачу розпоряджень відповідному органу виконавчої влади, який у свою чергу зобов'язаний невідкладно згідно із зазначеним зверненням направити відповідне розпорядження суб'єкту відносин з формування та інвестування коштів пенсійних накопичень.

Нормативні правові акти центрального органу виконавчої влади не можуть суперечити нормативним правовим актам інших органів виконавчої влади, уповноважених, згідно з чинним законодавством України, здійснювати регулювання і контроль професійної діяльності суб'єктів відносин з формування та інвестування коштів пенсійних накопичень. У той же час не можна не відзначити, що названий Закон містить істотні прогалини. Так, функції, якими наділений уповноважений центральний орган, в дійсності виконують реально існуючі виконавчі, наглядові та контрольні структури – прокуратура, контрольно-ревізійні органи Міністерства фінансів України, Головний контрольний департамент Адміністрації Президента України, Рахункова палата України тощо. Законодавець не дає чіткої відповіді, як розмежовуватимуться сфери компетенції та відповідальності всіх цих органів у разі неминучого дублювання їх функцій.

Правові норми, в тому числі ті, що стосуються і регулювання сфери обов'язкових пенсійних накопичень, рознесені за різними законами і підзаконними актами, що неминуче веде при відсутності єдиного законодавчого документа до їх роз'єднаності, а часом і суперечливості. Тому на даному етапі важливо проведення кодифікації пенсійного законодавства, що призведе до побудови чіткої системи правових норм, що регулюють зазначену сферу.

Немає відповіді і на питання про розподіл відповідальності в зв'язку з відбором зберігача і компанії з управління активами для укладання з ними договорів довірчого управління коштами пенсійних накопичень.

Отже, згідно із законодавством, від-

бір зберігача і компанії з управління активами проводить за конкурсом Кабінет Міністрів України, а укладає договори за підсумками відбору – ПФУ, який створює Накопичувальний Фонд. У свою чергу, це означає, що реальна відповідальність за якість роботи зберігача і компанії з управління активами покладається на ПФУ як на учасника угоди, хоча ніяких можливостей вплинути на відбір йому не передбачено.

Особлива роль у процесі регулювання системи обов'язкових пенсійних накопичень належить Пенсійному фонду України. Відповідно до законодавства про загальнообов'язкове пенсійне страхування ПФУ, виконуючи функції страховика в системі обов'язкового пенсійного страхування, забезпечує цільове використання коштів обов'язкового пенсійного страхування, а також здійснює контроль за їх використанням.

При прийнятті Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» недержавні агенти вели боротьбу за доступ до неперсоніфікованих накопичувальних відрахувань кожного поточного фінансового року. Однак держава відмовилася йти на поступки, зберігши за собою монополію на роботу з даними відрахуваннями, оскільки відповідальність за їх збереження лежить на ній.

Держава зберегла, як це було спочатку передбачено Концепцією пенсійної реформи, і порядок роботи з тими із застрахованих, хто не зробив свідомий вибір компанії з управління активами і інвестиційного портфеля. Оскільки держава не зацікавлена в збільшенні внутрішнього боргу, ідеологією пенсійної реформи передбачається створення застрахованим економічних стимулів для інвестування своїх пенсійних накопичень не в державні активи, а в активи недержавних компаній з управління активами і фондів. Тому можна прогнозувати поступове посилення ролі недержавних агентів у сфері інвестування пенсійних накопичень при збереженні ключових позицій держави в сфері регулювання, контролю і нагляду [3].

Разом з тим за нині чинним законодавством, єдиним гарантом захисту пен-

сійних прав застрахованих визначено державу. Одночасно сама держава зможе виконати дану роль, тільки вимагаючи від усіх суб'єктів системи обов'язкових пенсійних накопичень дотримання норм чинного пенсійного законодавства. Сама держава зобов'язана постійно контролювати діяльність учасників ринку пенсійних послуг, відбирати і допускати на вказаний ринок тільки тих суб'єктів, які володіють відповідною репутацією, фінансами, умінням працювати в цій сфері. У комплексі всі ці заходи є достатніми для того, щоб не допустити до роботи з пенсійними накопиченнями – на роль зберігача або компанії з управління активами – недобросовісних або некомпетентних претендентів, здатних неправильно або нецільовим чином використовувати довірені пенсійні накопичення. Жорсткі норми допуску до участі в інвестуванні фінансових ресурсів для майбутніх накопичувальних пенсій є найважливішою частиною тих гарантій, за допомогою яких держава здатна забезпечити збереження основного масиву пенсійних накопичень. Відповідальність же за фінансові ризики покладається на самих інвесторів. Держава не несе за ними зобов'язань.

Відповідальність недержавних агентів, що працюють з пенсійними накопиченнями, визначається в обсязі відповідних норм Цивільного кодексу України. Відповідальність недержавних агентів перед державою в разі недотримання нею положень і вимог пенсійного законодавства визначена нормами цивільного і кримінального права.

Як норму, що регулює відносини власності на кошти пенсійних накопичень, слід законодавчо закріпити положення про те, що кошти пенсійних накопичень є власністю України, не підлягають вилученню до бюджетів усіх рівнів, не можуть бути предметом застави чи іншого забезпечення зобов'язань власника зазначених коштів, а також суб'єктів і учасників процесу інвестування коштів пенсійних накопичень. Послідовне закріплення коштів пенсійних накопичень у державній власності є також однією з ключових гарантій забезпечен-

ня їх охорони і неухильного виконання по їх оплаті у вигляді накопичувальної частини пенсії, які несе державна система пенсійного забезпечення [3].

Однією з проблем, що виникають при формуванні накопичувальної частини трудової пенсії (як і страхової частини) і вимагають регулювання, перш за все, з боку держави, є проблема контролю своєчасності сплати страхових внесків та достовірності надання даних у ПФУ.

Згідно зі ст. 20 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», сплата страхових внесків покладається на роботодавця (страхувальника), який відповідно до закону сплачує єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, зобов'язаний своєчасно і в повному обсязі сплачувати страхові внески до бюджету ПФУ і вести облік, пов'язаний з нарахуванням страхових внесків. Інша норма цього ж Закону визначає, що сам застрахований повинен здійснювати контроль над нарахуванням і перерахуванням страхових внесків до ПФУ. Контроль над сплатою страхових внесків на обов'язкове пенсійне страхування покладається і на Державну фіскальну службу України.

Однак в даний час не тільки громадяни, але і сама держава не має дієвих важелів впливу на керівників підприємств, які не платять вчасно заробітну плату або не оформляють трудові відносини належним чином. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» фактично перекладає відповідальність за це на самого громадянина. Всі перераховані дії вимагають введення більш жорстких заходів по відношенню до страхувальників з боку держави.

Відзначимо, що держава регулює відносини, що виникають у сфері формування та інвестування коштів пенсійних накопичень, спільно з іншими суб'єктами та учасниками даних відносин, які належать до недержавних структур.

При цьому державні гарантії захисту прав і законних інтересів суб'єктів системи недержавних пенсійних фондів забезпечуються: особливим статусом недерж-

жавного пенсійного фонду, структурою майна фонду, відкритістю і прозорістю його діяльності, заходами зі страхування ризиків, а також іншими заходами, що дають можливість збереження пенсійних накопичень.

Висновок. Прийнятим законодавством щодо реалізації пенсійної реформи передбачена досить ефективна система багатостороннього регулювання, нагляду і контролю над усією діяльністю з формування і інвестування коштів пенсійних накопичень, що включає: державне регулювання, контроль і нагляд; громадський контроль; аудит; страхування ризиків; поточну і спеціальну звітність.

Жорсткі норми допуску до участі в інвестуванні коштів пенсійних нако-

пичень, встановлені законодавством, є найважливішою частиною тих гарантій, за допомогою яких держава, спільно з недержавними організаціями здатна забезпечити збереження пенсійних накопичень при нормальному перебігу економічного процесу. Разом з тим, незважаючи на те, що вся система регулювання обов'язкових пенсійних накопичень тільки вступає в повну силу, вже зараз є проблеми, які потребують свого негайного вирішення. Вони стосуються практично всіх етапів формування та інвестування коштів пенсійних накопичень. Не виключено, що якісь структури вже сформованої системи регулювання, механізми їх функціонування також будуть трансформуватися.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 (укр/рос): режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_011
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій: режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 49-51, ст. 376
4. Хотулев Е.Л. Регулирование деятельности государственных накопительных пенсионных фондов / Е.Л. Хотулев / Пенсионная система: модель для России и зарубежный опыт. - М., 2003. - 234 с.

REFERENCES:

1. Konventsiya pro minimal'ni normy sotsial'noho zabezpechennya № 102 (ukr/ros) [Convention on minimum standards of social security number 102 (eng / rus)]. Access: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/993_011 (in Ukrainian).
2. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo zaprovadzhennya nakopychuvальної systemy zahal'noobov'yazkovoho derzhavnoho pensiynoho strakhuvannya ta yedynykh pryntsyypiv narakhuvannya pensiy [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on introduction of a funded system of compulsory state pension insurance and common principles for calculating pensions]. Access: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55000 (in Ukrainian).
3. Pro zahal'noobov'yazkove derzhavne pensiyne strakhuvannya [On compulsory state pension insurance]. 2003. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny (VVR) 49-51, 376 (in Ukrainian).
4. Hotulev, E.L., 2003. Regulirovanie deyatel'nosti gosudarstvennykh nakopitelnykh pensionnykh fondov [Regulation of the activities of State accumulative pension funds]. Pensionnaya sistema: model dlya Rossii i zarubezhnyy opyt. Moscow (in Russian).

*Верещак Василь Миколайович – аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України
Адреса: 03057, Київ, вул. Ежена Поттьє, 20*

*Верещак Василий Николаевич – аспірант
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 03057, Киев, ул. Эжена Поттьє, 20*

*Vereshchak Vasil M. – postgraduate
National academy for public administration under the President of Ukraine
Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine
E-mail: general@academy.gov.ua*

УДК 351.713

Податковий борг: аналіз поняття та вплив на суспільно-економічні відносини

О.І. ЮР'ЄВА
doi:10.15421/151608

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Харків, Україна

Авторське резюме

В статті досліджено податковий борг у контексті актуальної проблеми державного управління. Визначено, що наявність податкового боргу є загальнодержавною проблемою, так як ненадходження коштів до бюджету в запланованих обсягах з причини виникнення податкового боргу безпосередньо впливає на видатки бюджету в частині фінансування державних програм соціально-економічного розвитку.

Стаття містить аналіз та узагальнення досліджень науковців щодо визначення та обґрунтування сутності поняття податкового боргу. За результатами проведеного аналізу в статті запропоновано авторську точку зору щодо визначення поняття податкового боргу.

В статті визначено вплив податкового боргу на суспільно-економічні відносини у державі та запропоновано розглядати зміст податкового боргу у правовому, моральному та соціально-економічному аспектах.

Стаття містить висновки, що податковий борг є наслідком допущених прорахунків у державній соціально-економічній політиці та свідченням протиріч у податкових відносинах, що склалися між платниками податків та державою. Дослідження змісту поняття «податковий борг» має не лише теоретичне, а й вагомим практичне значення з огляду на визначення мети, пріоритетів та стратегії державного управління податковим боргом.

Ключові слова: борг; податковий борг; державне управління; механізм державного управління; державне управління податковим боргом; стратегія управління податковим боргом; суспільно-економічні відносини.

Налоговый долг: анализ понятия и влияние на общественно-экономические отношения

О.И. ЮРЬЕВА

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Харьков, Украина

Авторское резюме

В статье исследован налоговый долг в контексте актуальной проблемы государственного управления. Определено, что наличие налогового долга является общегосударственной проблемой, так как непоступление средств в бюджет в запланированных объемах по причине возникновения налогового долга непосредственно влияет на расходы бюджета в части финансирования государственных программ социально-экономического развития.

Статья содержит анализ и обобщение исследований ученых относительно определения и обоснования сущности понятия налогового долга. В результате проведенного анализа в статье предложена авторская точка зрения определению понятия налогового долга.

В статье определено влияние налогового долга на общественно-экономические отношения в государстве и предложено рассматривать содержание налогового долга в правовом, нравственном и социально-экономическом аспектах.

Статья содержит выводы, что налоговый долг является следствием допущенных просчетов в государственной социально-экономической политике и свидетельством противоречий в налоговых отношениях, сложившихся между налогоплательщиками

© О.И. Юр'єва, 2016

и государством. Исследование содержания понятия «налоговый долг» имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение с точки зрения определения цели, приоритетов и стратегии государственного управления налоговым долгом.

Ключевые слова: долг; налоговый долг; государственное управление; механизм государственного управления; государственное управление налоговым долгом; стратегия управления налоговым долгом; общественно-экономические отношения.

Tax debt: analysis concepts and impact on the socio-economic relations

O.I. YURIEVA

Kharkiv regional institute of public administration of the National academy of public administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv, Ukraine

Abstract

This article reviews the tax debt in the context of actual problems of governance. It was determined that the tax debt is a nationwide problem, as the shortfall of budget revenues in the planned volumes of the causes of tax debt directly affects the stability of the financial system and to finance state programs of socio-economic development. Article reviews the characteristics and essence of the concept tax debt and investigates of the origin of the definition of «tax debt».

The article contains the analysis and generalization of scientific studies regarding the definition and validation of the essence of the concept of the tax debt. As the results of the analysis the author's point of view regarding the definition of the tax debt offered in article.

The impact of the tax debt on the socio-economic relations in the country defined and asked to examine the contents of the tax debt in the legal, moral and socio-economic aspects.

The article concludes that the tax debt is the result of errors committed in the state of socio-economic policies and evidence of differences in tax relations that have developed between taxpayers and the state. The interpretation of the nature and content of the tax debt has not only theoretical but also significant practical importance in view of the definition of objectives, priorities and strategy of public administration of the tax debt.

Key words: debt; tax debt; public administration; public administration mechanism; governance of the tax debt; tax debt management strategy; socio-economic relations.

Постановка проблеми. Розвиток економічної активності суб'єктів господарювання, процеси глобалізації та інтеграції до світової співдружності потребують проведення адаптації податкової системи до загальноприйнятих стандартів у зазначеній сфері в контексті створення стимулюючих умов для добровільності сплати податків та розробці і реалізації дієвих державних програм щодо формування моделі сумлінного платника податків.

Добровільна сплата податків і зборів суб'єктами господарювання є основним джерелом наповнення державного бюджету, а її рівень – показником ефектив-

ності реалізації податкової політики та функціонування податкової системи в цілому.

Розбудова податкової системи України здійснюється у складний період формування економічних відносин ринкового типу та супроводжується низкою кризових явищ майже в усіх сферах суспільного життя. За таких умов проблема щодо своєчасного та у повному обсязі надходження грошових коштів до бюджетів усіх рівнів та скорочення наявного податкового боргу суб'єктів господарювання є актуальною для забезпечення стабільності податкової системи та результативності її розбудови.

Нааявність податкового боргу є загальнодержавною проблемою, так як ненадходження коштів до бюджету в запланованих обсягах з причини виникнення податкового боргу безпосередньо впливає на видатки бюджету в частині фінансування державних програм соціально-економічного розвитку.

Отже, нагальною є потреба в розробці науково-методичних та практичних заходів щодо підвищення рівня ефективності державного управління податковим боргом у напрямі його скорочення. Тому, на думку автора, в першу чергу потребує наукового дослідження зміст поняття «податковий борг» у контексті модернізації системи публічних фінансів.

Аналіз досліджень і публікацій. Питанням дослідження податкового боргу, аналізу причин та ризиків його виникнення, оцінки статусів податкового боргу присвячені праці вітчизняних науковців А. Крисоватого, О. Долгого, І. Луніної, В. Мельника, П. Мельника, А. Соколовської, В. Онищенко, О. Тимченко, В. Федосова, Ю. Іванова, А. Яковлевої, І. Бабіна, Ю. Туника, О. Онишка, В. Валігури, В. Бортняка, О. Десятнюк, Т. Маршалюка та інших.

Продовжуючи започатковані розвідки науковців, вважаємо за необхідне приділити увагу дослідженню науково-теоретичних підходів до визначення сутності категорії «податковий борг» з урахуванням дискусійних аспектів щодо характеристики його змісту. Також додаткових наукових досліджень потребує розгляд питання впливу податкового боргу на суспільно-економічні відносини, що зумовлює необхідність подальших наукових розробок з цієї важливої проблеми.

Мета дослідження – на основі аналізу наукових джерел розкрити сутність поняття «податковий борг», дослідити правові, моральні та соціально-економічні аспекти податкового боргу в контексті розробки відповідних стратегій управління та визначити вплив податкового боргу на суспільно-економічні відносини в державі.

Виклад основного матеріалу. Пе-

редумовою наукового дослідження є з'ясування теоретичних питань та здобутків науковців стосовно визначення сутності та змісту категорії «податковий борг». Правильне трактування суті та змісту податкового боргу має не лише теоретичне, а й вагоме практичне значення з огляду на визначення мети, пріоритетів та стратегій управління боргом [3]. Аналіз наукових джерел щодо дослідження змісту категорії «податковий борг» показав, що існують різні підходи науковців до його визначення - деякі з них ідентичні за своїм змістом, інші – повторюють законодавчо визначені поняття, решта – є неоднозначними та дискусійними. Проте, більшість тлумачень змісту цієї категорії розкривають сутність податкового боргу як суспільного явища, що має багатоаспектний характер.

На думку автора, заслуговує на окрему увагу твердження науковця О.М. Тимченко, що «правильне трактування суті та змісту податкового боргу має не лише теоретичне, а й вагоме практичне значення з огляду на визначення мети, пріоритетів та стратегій управління боргом» [12, с.8].

В основу визначення податкового боргу, на думку науковців О. М. Десятнюк та Т. Я. Маршалюка, закладено такі постулати: «зміст податкового боргу базується на суспільно-фінансових відносинах з приводу залучення в бюджет держави грошових коштів та сплати податкових зобов'язань платниками податків; боржником щодо податкового боргу виступає суспільство в особі платників податків; формою податкового зобов'язання є несплата обов'язкових платежів, які встановлені державою» [4, с.12].

Науковцями О.О. Долгим [5] та Й.Й. Кучеровим [7] визначено зміст поняття «податковий борг» у контексті наповнення державного бюджету, а саме: податковий борг виражає собою результат взаємозв'язків виконавчих органів державної влади з юридичними та фізичними особами в частині формування державного бюджету.

Дискусійними, на думку автора, є

підходи до визначення змісту поняття «податковий борг», що запропоновано О.Д. Головком, – як сукупність заходів для вирішення суперечностей між економічними та соціальними потребами суспільства в результаті формування додаткових ресурсів держави за рахунок запозичення грошових коштів у юридичних та фізичних осіб [2] та В. Тарасенком – як особливі фінансові відносини, у яких суб'єкти підприємництва виступають позичальниками, а запозичена сума становить величину податкового боргу [10].

Вважаємо, що елемент запозичення лежить в основі змісту кредитно-фінансових відносин з приводу залучення державою додаткових фінансових ресурсів та не є прийнятним для податкових відносин. Платник податків має фінансові (грошові) зобов'язання перед державою, проте такі зобов'язання не є тотожними поняттю запозичення коштів. З урахуванням зазначеного, дозволимо собі не погодитись у повній мірі із наведеними тлумаченнями змісту податкового боргу.

Більш змістовно та багатоаспектно поняття податкового боргу розкрито у своїх працях науковцями О.М. Десятнюк, Т.Я. Маршалок [4] та В.А. Бортняком [1], які виділяють в основі визначення цієї дефініції три постулати, а саме: це сума фактичної заборгованості суб'єкта господарювання (фізичної або юридичної особи), яка виникла внаслідок невиконання податкових зобов'язань перед державними та місцевими органами влади за певний звітний період; це результат діяльності юридичних та фізичних осіб, внаслідок якої виникають спірні відносини з приводу добровільної сплати чи примусового стягнення суми податкової заборгованості органами державної виконавчої влади України; це систематичне чи одноразове не виконання зобов'язань платниками податків перед державою зі сплати податків і зборів.

На думку автора, найбільш прийнятним з точки зору його управління трактує зміст поняття «податковий борг» науковець О.М. Тимченко – як несплаченої в установлений термін суми по-

даткового зобов'язання до бюджету, виходячи з установлених законодавством норм, незалежно від факту узгодження цієї суми з платником [11].

На думку науковця А. М. Яковлевої податковий борг можна віднести до невиконаного вчасно позадоговірного зобов'язання, оскільки це зобов'язання настає незалежно від волі учасників. Платник податків не має можливості самостійно обирати суму податкового зобов'язання, особливості його визначення та строки погашення, ці питання регулюються законом [13, 14].

З урахуванням цього твердження науковцем детально розкрито сутність та економічний зміст поняття податкового боргу та надано його визначення як грошового зобов'язання (з урахуванням фінансової санкції за її наявності), визначеного платником податків самостійно або на основі застосування адміністративних чи судових процедур та невиконаного вчасно, а також пеня, що нарахована на розмір вказаного грошового зобов'язання [12]. Слід зазначити, що такий варіант трактування дефініції «податковий борг» є майже ідентичним до законодавчо визначеного поняття, яке закріплено у Податковому кодексі.

З огляду на проведений аналіз, враховуючи дискусії науковців щодо визначення поняття «податковий борг» та наявності різноманітності думок з цього приводу, вважаємо, що уточнення сутності визначення цієї дефініції надасть змогу систематизувати наукові дослідження та методики щодо державного управління податковим боргом в напрямі його мінімізації.

З урахуванням зазначеного, на нашу думку доцільно запропонувати визначення поняття «податковий борг», як невиконання платником податків грошового зобов'язання (з урахуванням фінансової санкції за її наявності) перед державою у сумі та в терміни, що визначені законодавством, яке узгоджене ним самостійно або в порядку оскарження, а також пеня, що нарахована на суму такого грошового зобов'язання.

На підтвердження запропонованого трактування податкового боргу можливо

привести наступне обґрунтування його визначення з урахуванням положень діючого законодавства:

- по-перше, відповідно до статті 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [6];

- по-друге, згідно зі статтею 6 Податкового кодексу України податком є обов'язковий, безумовний платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників податку відповідно до цього Кодексу. Збором (платою, внеском) є обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів... [9];

- по-третє, відповідно до статті 16 Податкового кодексу України обов'язком платника податків є, зокрема (але не виключно), сплата податків та зборів у строки та в розмірах, встановлених цим Кодексом [9];

- по-четверте, згідно зі статтею 14 Податкового кодексу України грошове зобов'язання платника податків – це сума коштів, яку платник податків повинен сплатити до відповідного бюджету як податкове зобов'язання та/або штрафну (фінансову) санкцію, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [9].

Отже, виникнення та наявність податкового боргу є наслідком порушення платниками податків вищевказаних положень діючого законодавства.

Враховуючи, що поняття податкового боргу є багатоаспектним, його зміст доцільно розглядати у моральній, правовій та соціально-економічній площинах [8]. Такий розгляд дасть можливість дослідити вплив податкового боргу на суспільно-економічні відносини та розробити ефективну стратегію та процедури управління боргом.

Правовий аспект змісту податкового боргу ґрунтується на тому, що державою на законодавчому рівні закріплено порядок справляння податків та зборів, задекларовано принципи загальності опо-

даткування, рівності платників перед законом, забезпечення однакового підходу до всіх платників податків. Також законодавчо закріплено як обов'язок кожного сплату податків та відповідальність за невиконання цього обов'язку. Проте фактично одними платниками податків встановлені правила та порядки оподаткування виконуються, а іншими – порушуються. Наслідком таких порушень є, зокрема, несплата податкових зобов'язань у терміни, визначені законодавством, тобто наявність у платника податків податкового боргу, управління яким потребує правового супроводження в частині розробки механізму, порядків та процедур щодо його погашення.

У моральному аспекті зміст податкового боргу доцільно розглядати з точки зору того, що кожен платник податків має моральний обов'язок, завдяки своєчасній та повній сплаті податків, брати участь у фінансуванні загальнодержавних потреб. Проте, наразі маємо різне ставлення платників податків до обов'язку сплачувати податки, що обумовлено суб'єктивно-моральними схильностями, які формуються на основі рівня правосвідомості, вихованості та податкової культури платника податків і залежить від обсягу його наявних потреб та інтересів. Тому важливим на сьогодні є виховання у платника податків високого рівня податкової культури та морального усвідомлення обов'язковості виконання своїх податкових зобов'язань.

Соціально-економічний аспект змісту податкового боргу свідчить про неузгодженість інтересів держави та платників податків у площині справляння податків. Податковий борг звужує фінансову базу та можливості держави щодо здійснення економічних і соціальних програм, перешкоджає стабілізаційним процесам та економічному зростанню. Держава, звісно, зацікавлена у максимально більших надходженнях до бюджету, за рахунок яких здійснюється фінансування державних програм розвитку. Проте, інтереси платників податків, як суб'єктів господарювання, спрямовані на збільшення власного до-

ходу. При цьому, погоджуємося з думкою науковця О.М. Тимченко, стосовно того, що проблема загострюється, коли формуючи пропозицію суспільних благ, держава намагається максимізувати не добробут суспільства, а власну вигоду. Незадоволений якістю суспільних послуг платник ігнорує сплату податків, збільшуючи обсяг фінансових ресурсів у своєму розпорядженні [11].

Отже, податковий борг є наслідком допущених прорахунків у державній соціально-економічній політиці та свідченням протиріч у податкових відносинах, що склалися між платниками податків та державою. Висока інтенсивність сплати податкових зобов'язань, значні штрафні санкції, часті зміни законодавчої бази, складність розрахунку податкових звітів приводить до відпливу значних коштів у тіньовий сектор економіки. Це підриває у суб'єктів господарювання віру в надійність і стабільність діючої податкової системи, змушує їх, замість законних дій, віддавати перевагу ризикам, пов'язаних з несплатою податків.

Висновки. В результаті узагальнення викладеного, слід зазначити наступне: «податковий борг» - це невиконане платником податків грошове зобов'язання (з урахуванням фінансової санкції за її наявності) перед державою у сумі та в терміни, що визначені законодавством, яке узгоджене ним самостійно або в порядку оскарження, а також пеня, що нарахована на суму такого грошового зобов'язання.

Наявність податкового боргу у будь-якому розмірі впливає на суспільно-економічні відносини в державі, порушує конституційно закріплені права громадян та позбавляє державу джерел фінансування першочергових потреб.

Тому забезпечення своєчасного та повного виконання платниками податків своїх податкових зобов'язань та, відповідно, зменшення обсягів податкового боргу є актуальним завданням у контексті розробки дієвого механізму державного управління податковим боргом, що дозволить здійснити розв'язання комплексу суперечностей на сучасному етапі податкових відносин.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Бортняк В. А. Механізм стягнення податкового боргу (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.07 / Бортняк Валерій Анатолійович, НУДПСУ. – Ірпінь, 2008. – 18 с.
2. Головка О. Д. Податкова заборгованість / Головка О.Д. – Вісник податкової служби України. – 2007. – №1(41). – С.21-24.
3. Бакуменко В. Д. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішний, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 393 с.
4. Десятнюк О. М. Управління податковим боргом : навчальний посібник / О. М. Десятнюк, Т. Я. Маршалок. – Тернопіль : Вектор. 2013. – 340 с.
5. Долгий О. О. Оцінка податкового боргу: загальнодержавний та регіональний аспекти / О. О. Долгий // зб. матер. наук.-практ. конф. [Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми]. – Ірпінь : Вид-во НАДПСУ, 2004. – С. 128-131.
6. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Кучеров Й. Й. Налоговые преступления / Кучеров Й. Й. – М. : Учебно-консультационный центр «Юр. Инфор», 1997. – 215 с.
8. Мельник В. М., Яковлева А. М. Податковий борг: проблеми визначення та підходи до аналізу й адміністрування / В. М. Мельник, А. М. Яковлева // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 4 (53). – С. 3-10.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
10. Тарасенко В. Стягнення (погашення) податкового боргу / В. Тарасенко // Вісник податкової служби України. – 2002. – № 33. – С. 34–37.
11. Тимченко О. М. Податковий борг в Україні: мінімізація ризиків та ефективність менеджменту: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук: 08.00.08 / Тимченко Олена Миколаївна, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». – К., 2010. – 32 с.
12. Яковлева А. М. Мінімізація податкового боргу: фіскальні ефекти та адміністративні важелі: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук: 08.00.08 / Яковлева Алла

Миколаївна, ПВНЗ «Європейський університет». – К., 2012. – 20 с.

13. Яковлева А. М. Основні причини виникнення податкового боргу / А. М. Яковлева // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 4 (118). – С. 228–233.

14. Яковлева А. М. Податковий борг: економічний зміст і дискусійні питання / А. М. Яковлева // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 3 (117). – С. 230–234.

REFERENCES:

1. Bortnyak, V. A., 2008. Mekhanizm styahnennya podatkovoho borhu (administratyvno-pravovyy aspekt): avtoref. dys. na здобуття наукового ступеня кандата урядуєчньх наук: 12.00.07 [The mechanism of tax debt (administrative and legal aspects): Abstract. Dis. for the degree of kandadata of jurisprudence: 12.00.07]. NUDPSU, Irpin' (in Ukrainian).
2. Holovko, O. D., 2007. Podatkova zaborhovanist' [Tax arrears]. Visnyk podatkovoyi sluzhby Ukrayiny 1(41), 21-24 (in Ukrainian).
3. Bakumenko, V. D., Nadolishnyy, P. I., Izha, M. M., Arabadzhy, H. I., 2009. Derzhavne upravlinnya: osnovny teoriyi, istoriya i praktyka : navch. posib. [Public administration, basic theory, history and practice]. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny; Odes. rehion. in-t derzh. upr. ORIDU NADU, Odesa (in Ukrainian).
4. Desyatnyuk, O. M., Marshalok T. Ya., 2013. Upravlinnya podatkovym borhom : navchal'nyy posibnyk [Managing tax debt]. Vektor, Ternopil' (in Ukrainian).
5. Dolhyu, O. O., 2004. Otsinka podatkovoho borhu: zahal'noderzhavnyy ta rehional'nyy aspekty [Assessment of the tax debt, national and regional aspects]. Vyd-vo NADPSU, 128-131. Irpin'(in Ukrainian).
6. Konstytutsiya Ukrayiny pryynyata na p'yatyi sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrayiny 28 chervnya 1996 roku [The Constitution of Ukraine was adopted at the fifth session of the Verkhovna Rada of Ukraine on 28 June 1996]. Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr> (in Ukrainian).
7. Kucherov, Y. Y., 1997. Nalogovyye prestupleniya [Tax crimes]. Uchebno-konsultatsionnyy tsentr «Yur. Infor», Moscow(in Russian).
8. Mel'nyk, V. M., Yakovlyeva, A. M., 2010. Podatkovyy borh: problemy vyznachennya ta pidkhody do analizu y administruvannya [Tax debt: problem definition and approach to the analysis and administration]. Naukovi pratsi NDFI 4 (53), 3-10 (in Ukrainian).
9. Podatkovyy kodeks Ukrayiny vid 02.12.2010 r. № 2755-VI [Tax Code of Ukraine of 02.12.2010. Number 2755-VI]. Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. (in Ukrainian).
10. Tarasenko, V., 2002. Styahnennya (pohashennya) podatkovoho borhu [Collection (repayment) of the tax debt]. Visnyk podatkovoyi sluzhby Ukrayiny 33, 34–37 (in Ukrainian).
11. Tymchenko, O. M., 2010. Podatkovyy borh v Ukrayini: minimizatsiya ryzykiv ta efektyvnist' menedzhmentu: avtoref. dys. na здобуття наукового ступеня доктора економічних наук: 08.00.08 [Tax debt of Ukraine: minimization of risk and efficiency management]. DVNZ «Kyiv. nats. ekon. un-t im. V. Het'mana», Kyiv (in Ukrainian).
12. Yakovlyeva, A. M., 2012. Minimizatsiya podatkovoho borhu: fiskal'ni efekty ta administratyvni vazheli: avtoref. dys. na здобуття наукового ступеня кандата економічних наук: 08.00.08 [Minimizing the tax debt, the effects of fiscal and administrative levers]. PVNZ «Yevropeys'kyi universytet», Kyiv (in Ukrainian).
13. Yakovlyeva, A. M., 2011. Osnovni prychny vynyknennya podatkovoho borhu [The main causes of the tax debt]. Aktual'ni problemy ekonomiky 4 (118), 228–233 (in Ukrainian).
14. Yakovlyeva, A. M., 2011. Podatkovyy borh: ekonomichnyy зміст i dyskusiyi pytannya [The tax debt: the economic content and discussion questions]. Aktual'ni problemy ekonomiky 3 (117), 230–234 (in Ukrainian).

Юр'єва Ольга Іванівна – аспірант

Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 61001, Харків, пр. Московський, 75

Юрьева Ольга Ивановна – аспирант

Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Адрес: 61001, Харьков, пр. Московский, 75

Yurieva Olga I. - postgraduate

Kharkiv regional institute of public administration of the National academy of public administration attached to the Office of the President of Ukraine

Address: 75, Moskovsky Av., Kharkiv, 61001, Ukraine

E-mail: olgik1970@i.ua

РЕГІОНАЛЬНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352(477):330.874

Корпоративність місцевого самоврядування як інтегральний чинник його розвитку

О.Ю. БОБРОВСЬКА

doi:10.15421/151609

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
Дніпропетровськ, Україна

Авторське резюме

У статті наведено методичний підхід до становлення і утвердження явища корпоративізму в місцевому самоврядуванні територіальних громад в умовах його реформування і модернізації.

Розглянуто шлях еволюції поняття корпоративізм як соціальної доктрини розвитку суспільства і способ організації соціально-економічного життя. Показано, що, незважаючи на широкі можливості корпоративізму як соціального явища, практичні рекомендації його розвитку і впровадження на рівні територіальних громад відсутні. Доведено, що основною причиною цього є відсутність належної уваги до виховання корпоративності як в окремої людини чи колективу, так і у громади і органів місцевого самоврядування в цілому.

Корпоративні риси місцевого самоврядування і його корпоративна сутність розкриваються в змісті понять «корпоративізм», «корпоративізм», «корпоративність» і «корпоративна культура» та їх зв'язку, що створює теоретичну і практичну платформу розвитку місцевого самоврядування на принципах корпоративізму. Інструментальним апаратом, за допомогою якого розвивається корпоративність, визначається корпоративна культура. У дослідженні вона розглянута за двома напрямками – сутнісно-поведінковому і організаційно-інструментальному. Розглянуто інваріантні складові формування корпоративних засад місцевого самоврядування, які можуть стати підґрунтям концептуалізації корпоративних засад місцевого самоврядування в побудові моделі його якісного вдосконалення за рахунок зростання корпоративності територіальних громад.

Визначено показники соціальної, економічної і організаційної ефективності, які можуть бути досягнуті при забезпеченні зростання рівня корпоративізації місцевого самоврядування – корпоративності територіальних громад, дозволяють поглибити оцінку результатів руху процесів розвитку.

Ключові слова: корпоративізм; корпоративізм; корпоративність; корпоративна культура; корпоративні засади місцевого самоврядування; модель формування корпоративності.

Корпоративность местного самоуправления как интегральный фактор его развития

Е.Ю. БОБРОВСКАЯ

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Днепропетровск, Украина

Авторское резюме

В статье приведен методический подход к становлению и утверждению явления корпоративизма в местном самоуправлении территориальных общин в условиях его реформирования и модернизации.

© О.Ю. Бобровська, 2016

Рассмотрено путь эволюции понятия «корпоратизм» как социальной доктрины развития общества и способа организации социально-экономической жизни. Показано, что, несмотря на широкие возможности корпоративизма как социального явления, практические рекомендации его развития и внедрения на уровне территориальных общин отсутствуют. Доказано, что основной причиной этого является отсутствие должного внимания к воспитанию корпоративности как у отдельного человека или коллектива, так и у общины и органов местного самоуправления в целом.

Корпоративные черты местного самоуправления и его корпоративная сущность раскрываются в содержании понятий «корпоратизм», «корпоративизм», «корпоративность» и «корпоративная культура» и их связи, создает теоретическую и практическую платформу развития местного самоуправления на принципах корпоративизма. Инструментальным аппаратом, с помощью которого развивается корпоративность, определяется корпоративная культура. В исследовании она рассмотрена по двум направлениям – существенно-поведенческому и организационно-инструментальному. Рассмотрены инвариантные составляющие формирования корпоративных принципов местного самоуправления, которые могут стать основой концептуализации корпоративных основ местного самоуправления в построении модели его качественного совершенствования за счет роста корпоративности территориальных общин.

Определены показатели социальной, экономической и организационной эффективности, которые могут быть достигнуты при росте уровня корпоративности местного самоуправления – корпоративности территориальных общин, позволяют углубить оценку результатов движения процессов развития.

Ключевые слова: корпоратизм; корпоративизм; корпоративность; корпоративная культура; корпоративные принципы местного самоуправления; модель формирования корпоративности.

Corporatism in local government as an integral factor of its development

O.YU. BOBROVS'KA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine

Abstract

Given article proposes a theoretical approach for formation and adaptation of corporatism as a complex methodical phenomenon which is inherent for all local communities. This is particularly evident in periods of structural reforms and local-self government system modernization. The investigated way of the corporatism concept evolution in modern scientific thought shows that it is a natural attribute of the community, it's the need to unite. From the standpoint of public administration it is fundamental social doctrine and the way of social and economic life of society. It is shown that, despite the opportunities of corporatism as a social phenomenon, the practical recommendations for its development and implementation at the level of local communities are now missing in Ukraine. It is also proved that the main reason of such problem appearance is the lack of focus on education corporatism for individual or collective and for the community and local government of Ukraine in general. All corporate features of local-self government and its corporate essence are fully revealed in the meaning of such terms as «corporatism», «corporationism», «corporativity» and «corporate culture». And also into their relationships, which creates theoretical and practical platform of local-self government practice on the principles of local corporatism. Instrumental apparatus by which corporatism is now developing, defined an appropriate corporate culture into local community and it's population. It is considered into the article at two main directions – substantially-behavioral and organizational-instrumental. The invariant components of corporate principles

which are forming of local government are considered. At the result, that can become the basis of conceptual corporate principles of local-self government into the building of its quality improvement model due to the growth of corporatism into modern communities. Indices and indicators of social, economic and organizational efficiency that can be achieved while ensuring the growth of the corporatization of local government – corporativity of local communities – are defined in the article. That can enhance the results of such processes reliable assessment.

Key words: corporatism; corporationism; corporate culture; corporate principles of local self-government; model of corporatism formings.

Постановка проблеми. Корпоратизм як загальносуспільне явище, що характеризує загальний і фундаментальний прояв відносин спільності людей стосовно об'єднання і реалізації спільних інтересів, спільних справ, згуртованості навколо спільної ідеї, спільної власності, об'єднання зусиль щодо її реалізації і раціонального використання тощо, вже давно привертає до себе увагу дослідників і практиків. В Україні увага до корпоратизму зросла зі зміною в країні економічного ладу, появою промислових і непромислових об'єктів спільної власності колективів людей, створення акціонерних товариств різних типів і в різних сферах господарювання.

На сучасному етапі особливо актуальними стають питання розширення сфер впровадження корпоративного способу господарювання і корпоративних відносин. Так, особливої уваги набули питання розвитку корпоративних засад у місцевому самоврядуванні в умовах його реформування. У цій сфері має місце запізнення наукових рекомендацій щодо розвитку корпоратизму в його проєкції на здійснювані реформи і модернізацію місцевої влади. Практичні дії випереджають застосування наукових здобутків і здійснюються без глибокого переосмислення наявних методів, форм самоврядування і джерел продукування його нової якості. Це не дозволяє підвищувати очікуваний результат корпоративними здобутками і мотивує необхідність подальшого дослідження феномена корпоратизму в місцевому самоврядуванні з метою підвищення його впливу на якість процесів реформування за рахунок зростання корпоративності територіальних громад.

Теоретичний аналіз дослідного поля з проблематики знань і практики корпоратизму свідчить, що в основі сутнісного змісту корпоратизму лежить соціально-філософський, економічний і соціологічний підходи. При цьому соціальні компоненти корпоратизму набувають колективного характеру, стають його фундаментом, розглядаються як потужне джерело розвитку, відображаються в концепціях і програмах соціальної відповідальності. Корпоратизм розглядається в цілій низці галузей наукового знання. Серед основних з них: економічні науки, галузі права, наука управління, соціальні і політичні науки, психологія, філософія, науки про фінанси та ін. Питання розвитку корпоратизму, корпоративного управління і організаційних форм його запровадження були об'єктом наукових досліджень зарубіжних учених Т. Веблена, Дж. Коммонса, І. Мінза, А. Берклі, Й. Шумпетера, Дж. К. Гелбрейта, П. Друкера, вітчизняних науковців – А.С. Поважного, Л.Г. Воротіна, О.М. Вакульчик, В.А. Євтушевського, Д.В. Задахайло, О.Р. Кібенко, Г.В. Назарова та багатьох інших. Проте, незважаючи на значну кількість публікацій з теорії і практики корпоративного управління, недостатньо дослідженими залишаються питання його застосування в місцевому і державному управлінні, де концепція корпоратизму і його методичні, інструментальні й організаційні засоби не знайшли належного застосування.

Мета дослідження. Узагальнити концептуальні засади розвитку місцевого самоврядування на корпоративних засадах, запропонувати термінологію й інструменти теоретично-методичного за-

безпечення використання корпоративного підходу до побудови процесів місцевого самоврядування нової якості.

Виклад основного матеріалу. Генеза поняття корпоратизм засвідчує, що корпоратизм у територіальних громадах з'явився природним шляхом як спільність інтересів людей, що проживають на одній території на основі людських відносин, спілкування, взаємопідтримки, допомоги, спільної праці та інших об'єднуючих чинників. Він пройшов історичний шлях від простого об'єднання індивідуумів у суспільстві до інституціалізації об'єднань індивідуумів, як корпорацій, які в місцевому самоврядуванні тяжіють до статусу муніципальної корпорації, хоча останні не набули офіційного визначення. Однією із основних причин такого стану є недостатня увага і недооцінка значущості цього явища для гармонійного розвитку місцевого самоврядування.

Методичною основою і системним принципом дослідження конструкта поняття «корпоратизм» місцевого самоврядування територіальних громад було обрано порівняльний аналіз місцевого самоврядування і корпоративного управління. Згідно із законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» за населенням адміністративно-територіальних одиниць законодавчо закріплені власна економічна база і такі повноваження: право приймати статут громади, схвалювати місцеві бюджети, приймати рішення про створення об'єднань, про вступ або вихід із них, право визначати умови приватизації об'єктів комунальної власності, встановлювати місцеві податки і збори, здійснювати спільні проекти та приймати інші колективні рішення, здійснення яких можливе лише шляхом спільних узгоджених дій.

Територіальна громада та формовані нею органи місцевого самоврядування є повноцінними господарями комунальної власності і суб'єктами економічних відносин. Сукупність підприємств та установ, що функціонують на території муніципальних утворень для задоволення їх колективних потреб представляють собою

господарство територіальних громад.

Враховуючи права територіальних громад, їх територіальне господарство можна ідентифікувати як сукупність асоційованих товариств, учасниками якої є всі жителі територіальної громади, які є одночасно колективним власником майна громади й отримують «дивіденди» не акціями, а у вигляді громадсько значущих товарів і послуг.

З позиції засад корпоратизму муніципальні утворення доцільно розглядати і як специфічні багатопрофільні соціально-економічні корпорації з повним циклом відтворення виробничих ресурсів і процесів життєзабезпечення громади, ключовою ознакою яких є пріоритетна орієнтація діяльності на формування й розвиток соціального капіталу та активного використання його в управлінні соціально-економічними процесами через механізми реалізації корпоративних відносин, забезпечення корпоративних прав і досягнення спільних інтересів громади, влади й бізнесу [2, с. 84].

Серед корпоративних рис місцевого самоврядування виокремлюються: рівні корпоративні права всіх жителів територіальної громади, самостійний вибір цілей власного розвитку, засобів і способів їх досягнення, соціальна відповідальність місцевої влади і жителів громади, збіг інтересів жителів влади і всіх господарюючих суб'єктів, що реалізуються в завданнях місцевого значення. Корпоративні складові присутні в операційно-виробничих і управлінських процесах, в управлінні комунальною власністю, в забезпеченні потреб жителів у всіх видах послуг, захисті соціальних інтересів, у реалізації їх корпоративних прав. Перелік далеко не всіх питань, які вирішують ОМС, наочно ілюструє їх корпоративний характер, а в умовах реформи місцевого самоврядування мотивує до зміцнення цього явища, що динамічно розвивається і створює умови розвитку способів відображення інтересів громади у владних структурах з метою подолання суперечностей у процесах реалізації інтересів і в процесах вибору способів та методів спільної взаємодії, співпраці і партнерства.

Особливістю територіальних громад є те, що їх діяльність спрямовується на виконання функцій самоуправління – суміщення об'єкта і суб'єкта управління. Перехід на суб'єктно-суб'єктний спосіб управління не може бути успішним без використання принципів корпоративності і подальшого розвитку демократичних основ місцевого самоврядування та його здатності захищати свої корпоративні права. Однак, незважаючи на явні переваги використання корпоративного способу управління, корпоративизм у місцевому самоврядуванні не можна вважати стійким, усталеним і розвиненим явищем. Причиною цього, на нашу думку, є відсутність глибоких знань з корпоративізації в широкому загалі фахівців, державних службовців, керівників органів місцевого самоврядування, підприємств та інших суб'єктів муніципального господарювання. Слід зазначити, що усвідомлення єдності і належності кожного жителя до корпоративного муніципального співтовариства не виникає автоматично. Становлення жителів як членів муніципальної корпорації і компетенцій органів місцевої влади, як їх представницьких органів, треба формувати і виховувати. Процес формування корпоративних компетенцій повинен будуватись на врахуванні чинників свідомості, що пов'язані з людським сприйняттям корпоративізму, його характером, необхідною цілеспрямованістю дій, що суттєво впливають на якість життя місцевої спільноти. Ці чинники обумовлюють дії та вчинки людей і постійно взаємозв'язані із внутрішнім світом особистості. Також впливає на внутрішній світ особи навколишнє оточення, яке, у свою чергу, пов'язане з людським сприйняттям шляхів розвитку суспільства, що продукуються в межах корпоративної філософії.

Тому виховання «корпоративної» людини повинно починатись із розширення, поглиблення її знань з корпоративізму як історично сформованого методу людської взаємодії і його трансформації в метод корпоративної співпраці в спільному житті. Особливої актуальності набуває цей процес у контексті модерніза-

ційних змін у місцевому самоврядуванні і децентралізації влади, які мають на меті формування нової інституціональної моделі місцевого самоврядування, презентуючи себе як організаційний і економічний вектори розвитку суспільства на регіональному рівні і в країні в цілому. Стає очевидним, що поглиблення знань, методологічних і практичних засад корпоративізму, втілення його концептуальних засад у практику місцевого самоврядування на рівні територіальних утворень повинно розглядатись як невід'ємна складова його реформування і чинник його успішності.

Усвідомлення значущості корпоративізму в місцевому самоврядуванні і його ролі як способу суспільної взаємодії і господарювання мотивує до подальшого поглибленого розгляду і розвитку його теоретичної сутності й інституціоналізації його практичних можливостей. Пересмищення теоретичних і практичних основ корпоративізму в місцевому самоврядуванні доцільно почати з уточнення його змісту і прояву в такій послідовності:

1. Оцінювання сумісності суті корпоративізму з місцевим самоврядуванням на сучасному етапі. Визначається спільністю рис корпоративізму і місцевого самоврядування, яке сьогодні набуло нових можливостей демократичного самоврядування, колективного розвитку і господарювання, збільшення самостійності і відповідальності. На цьому етапі зміцнюється уявлення про корпоративні риси місцевого самоврядування і його корпоративну сутність.

Відповідно до розглянутої сутності корпоративних рис місцевого самоврядування, зміст муніципального корпоративізму може бути визначений як тип суспільних, соціально-економічних відносин, що формуються в муніципальних співтовариствах на основі права комунальної власності і її самостійного використання, спільних (корпоративних) інтересів, саморозвитку і спільних зусиль їх забезпечення на основі вмотивованої соціальної поведінки і договірних засад, активізації процесів соціального і економічного розвитку на засадах самозабез-

печення, самодостатності і саморозвитку соціального і економічного потенціалу місцевого самоврядування.

2. Розгляд сукупності методів і способів реалізації засад муніципального корпоративізму безпосередньо в процесах представництва корпоративних інтересів громад у реалізації стратегії і тактики господарювання і вирішення проблеми їх подальшого соціального і економічного розвитку. Ступінь їх спорідненості, відображення і забезпечення корпоративних інтересів громади в заходах стратегій, програм і планів розвитку територіальних громад характеризує корпоративізм місцевого самоврядування. Він становить собою сукупність методів і інструментів реалізації складових елементів і корпоративних завдань місцевого самоврядування представницькими органами, фахівцями та іншими учасниками, залученими до процесів самоврядування. Корпоративізм являє собою не просто сукупність методів реалізації корпоративізму, а системне явище, наявність і прояв якого підвищує і супроводжує процеси розвитку громади за рахунок повної реалізації функцій цілепокладання, самоідентифікації, прогностики, згуртування і мобілізації самоврядної діяльності на досягнення корпоративних цілей розвитку.

Синтез понять «корпоративізм» і «корпоративізм» формує нову значущу змістовно-інституційну форму суспільного стану територіальних громад – корпоративність місцевого самоврядування. Вона формує особливі корпоративні, інтегровані риси місцевого самоврядування, які спрямовуються на розвиток демократичного корпоративного суспільства, що інституціалізується в системі місцевого самоврядування. Це явище характеризує рівень злагодженості, довіри і взаєморозуміння влади з громадою. Воно здатне сприяти всебічному врахуванню і забезпеченню інтересів жителів, розвитку територіальних громад за рахунок зростання соціального і економічного капіталу, що обумовлюється динамічними системними змінами в багатофакторному і багатоаспектному просторі середовища існування і ефек-

тивної корпоративної взаємодії жителів адміністративно-територіальних одиниць.

Процеси корпоративності місцевого самоврядування здійснюються з використанням принципів, методів і технологій її розвитку, що створюють можливість саморозвитку самоврядування на корпоративній основі. Особливої уваги заслуговує принцип субсидіарності і роздержавлення влади, використання якого суттєво змінює моделі місцевого самоврядування, поглиблює відносини з жителями і мотивує адміністративно-просторові центри спільного проживання людей до набуття ними статусу корпоративних муніципальних утворень.

Теоретичне підґрунтя корпоративності місцевого самоврядування стає методичною платформою для визначення джерел її розвитку – корпоративної культури місцевого самоврядування і підходів до побудови моделі її запровадження в процесах трансформаційних змін і реформаторських заходів (рисунки 1).

Корпоративна культура розглядається як інструментальний апарат, за допомогою якого кожний член територіальної громади, колектив чи організація можуть вирішувати конкретні завдання в русі їх взаємодії із середовищем оточення і можуть стати чинником, що визначають ефективність діяльності, стримуючи небажані зміни, стресові ситуації і стресовий стан.

У загальноновизначеному розумінні корпоративна культура сприймається як система цінностей, вірувань, очікувань, ділових принципів, традицій і ритуалів, які складаються в організаціях, формують корпоративний дух, визначають межі загальних відносин і поведінку в організаціях та приймаються більшістю їх членів. Функціями корпоративної культури є: охорона організацій від небажаних зовнішніх впливів через різні заборони, «табу», обмеження норм, поглиблення інтегруючої функції, пізнавальної, орієнтуючої і мотиваційної функції.

Оскільки «корпоративність» і її складові «корпоративізм» і «корпорати-

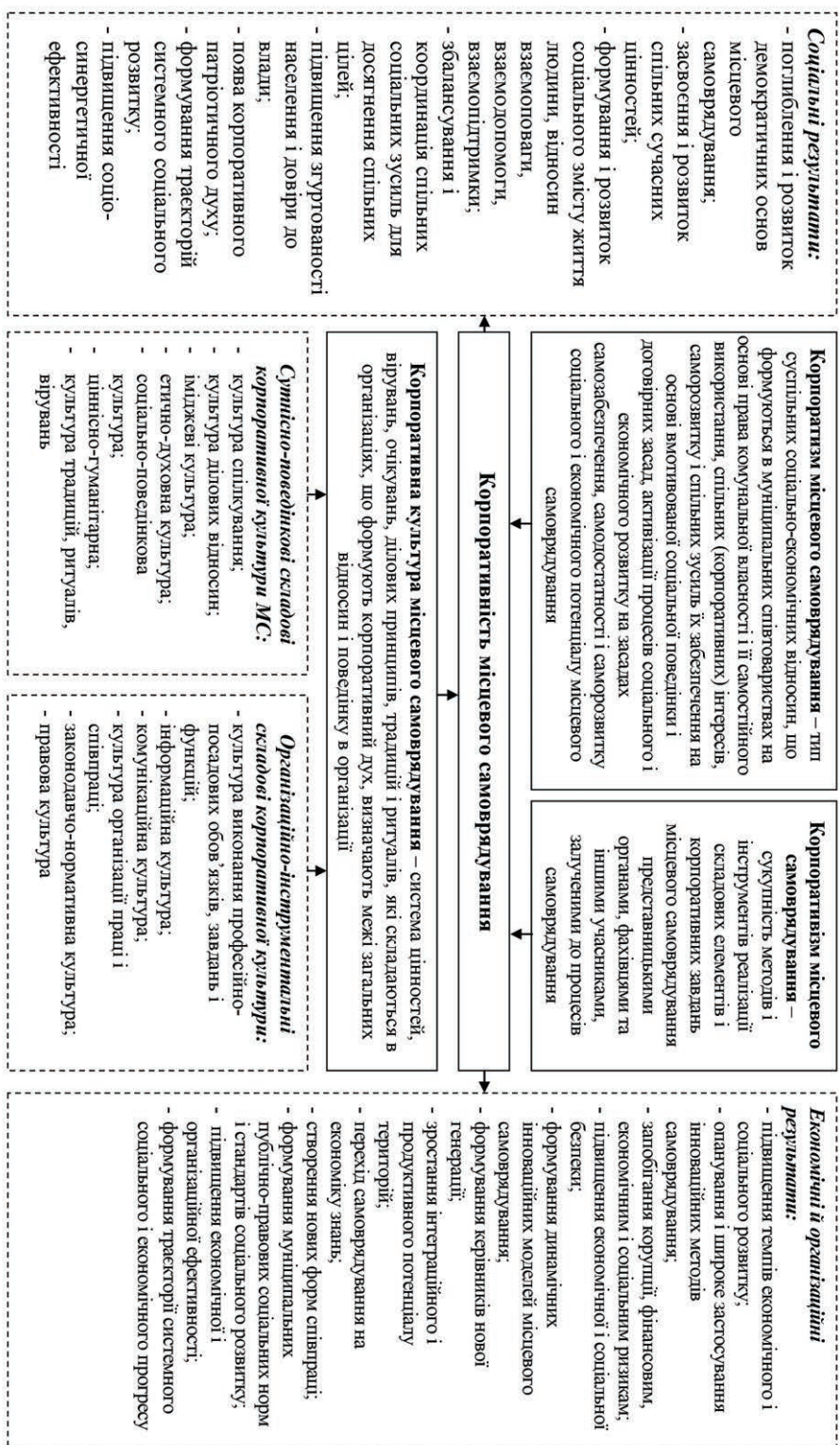


Рис. 1. Модель формування корпоративності місцевого самоврядування

візм» у місцевому самоврядуванні поки не набули єдиного загальноприйнятого визначення, кожна територіальна громада може запровадити свою інституційно-правову форму прояву корпоративності, використовуючи інструменти корпоративної культури і власну концепцію розвитку корпоративності. При цьому слід пам'ятати, що корпоративна культура поза суспільством і без зв'язку з навколишнім середовищем не може бути реалізованою, а при її впровадженні слід враховувати особливості соціуму, в якому передбачається її використання.

При побудові моделі формування корпоративності місцевого самоврядування (див. рисунок) численні риси і зміст складових елементів корпоративної культури доцільно систематизувати відповідно до складових корпоративності за двома напрямками: сутнісно-поведінковим і організаційно-інструментальним.

До сутнісно-поведінкових елементів корпоративної культури належать: культура спілкування і особистісних відносин, культура ділових відносин (відносини з колегами, керівництвом, підлеглими, клієнтами), іміджева культура та інші види людських відносин. Організаційно-інструментальні елементи прояву корпоративної культури місцевого самоврядування повинні містити в собі: дотримання і творче виконання посадових і суспільних обов'язків та завдань за покладеними функціями діяльності в самоуправлінні (планування, організація, аналіз, мотивація, регулювання, координація), дотримання вимог якості, повноти і своєчасності їх здійснення, згідно з нормативно-законодавчими і методичними положеннями.

Сутнісно-поведінкові елементи культури відображають ціннісно-гуманістичну, етично-духовну і соціально-поведінкову основу сутнісного прояву корпоративності і усвідомлення колективного «я» соціуму територіальної громади.

Вибір і змістовне наповнення сутнісно-поведінкових елементів корпоративної культури здійснюється з вико-

ристанням об'єктивного підходу, який дозволяє вбудувати способи і принципи корпоративності в процеси самоврядування (визначати і об'єднувати спільні інтереси жителів і членів органів управління в місцевому самоврядуванні, об'єднувати ресурси і капітали на принципах корпоративної співпраці). Вони формалізуються в кодексах, правилах корпоративної поведінки, змісті корпоративних стратегій і планів розвитку, договорах та інших інституційних інструментах.

Зміст і вплив організаційно-інструментальних складових корпоративної культури проявляється в місцевому самоврядуванні через засоби прямого і опосередкованого впливу на організацію і управління операційно-виробничою діяльністю під час вирішення поставлених завдань і здійснення формалізованих відносин. Організаційно-інструментальний напрям корпоративної культури реалізується з використанням суб'єктивного підходу, який передбачає обґрунтування, організацію і реалізацію місцевого самоврядування шляхом використання принципів корпоративності в процесі життєдіяльності і самоврядування. При цьому формуються схеми, технології і процеси корпоративної взаємодії, створюється і контролюється якість існуючих форм кооперації, взаємодії і співпраці в стратегічній, поточній і поведінковій діяльності територіальних громад, відображається в способах дій, прийомах, рішеннях, які формуються в нормативних актах і приписах, що охороняються законом.

Передумовою формування ідеології корпоративності місцевого самоврядування слугує постановка і вирішення низки питань, а також суспільні зусилля, які необхідно докласти для їх досягнення. Інваріантні концептуальні складники формування ідеології і практики корпоративності в місцевому самоврядуванні і їх зміст наведені в таблиці 1.

Філософія корпоративності місцевого самоврядування повинна бути закріпленою в статутах міст, територіальних громад, кодексах корпоративної культури, кодексі корпоративної соціальної

Таблиця 1

Інваріантні складники формування концепції корпоративності місцевого самоврядування і їх зміст

Складник	Зміст
Місія	Турбота за власне майбутнє, створення умов розвитку пануючих і нових цінностей, принципів суспільного життя, здатності до подальшого розвитку, соціальної згуртованості
Стратегічна мета	Виховання самозростаючих соціальних дивідендів, розвиток соціальної самосвідомості, корпоративного світогляду кожної окремої людини і громади в цілому, встановлення і підтримка забезпечення вищої корпоративності місцевого самоврядування
Завдання формування корпоративності місцевого самоврядування в складі реформ місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> - конкретизація і підтримка науково-методичного забезпечення формування концепції і стратегії розвитку корпоративності; - формування і обґрунтування концепції корпоративності місцевого самоврядування; - розробка, обґрунтування і впровадження принципів і методів корпоративності місцевого самоврядування в місцевій нормативно-правовій і законодавчій базі місцевого самоврядування; - включення заходів з підвищення стану корпоративізму місцевого самоврядування в плани модернізаційних заходів; - відображення необхідності розробки кодексів, правил, індикаторів корпоративного розвитку і належного стану корпоративності в статутах територіальних громад, статутах муніципальних об'єднань, підприємствах і громадських організаціях; - створення схем здійснення заходів і запровадження позитивного досвіду розвитку корпоративності; - вибір і обґрунтування інструментів і методів підвищення корпоративності; - вибір показників і критеріїв оцінювання впливу корпоративності на розвиток і підвищення ефективності місцевого самоврядування.
Принципи формування і розвитку корпоративності	<p>Зміст і призначення принципів:</p> <ul style="list-style-type: none"> - забезпечення реалізації корпоративних прав жителів територіальних громад; - визначення спільності інтересів; - уявлення і формування можливостей їх спільної реалізації; - принцип спільної солідарної поведінки і співучасті; - соціальна відповідальність; - самозабезпечення і самостійність; - етичність і моральність; - узгодженість інтересів і згуртованість; - соціальне партнерство; - демократичність і інноваційність; - спільність соціальних переконань.
Цілі (корпоративні завдання ОМС)	<ul style="list-style-type: none"> - розвиток соціального базису суспільства; - створення умов розвитку соціальної активності і реалізації творчого потенціалу особистостей, колективів і суспільства; - вмотивування джерел соціальної поведінки і соціалізації процесів місцевого самоврядування в процесі життєдіяльності; - мотивація людей до прояву здібностей, співпраці, партнерства і безпосередньої участі в місцевих справах, самоврядних заходах і програмах саморозвитку; - збільшення і об'єднання ментальних, соціокультурних і поведінкових аспектів відносин між членами громади у владних структурах, об'єктах і суб'єктах господарювання;

	<ul style="list-style-type: none"> - повна реалізація індивідуального, групового і сукупного соціального капіталу (сукупності індивідуальних, духовних і професійно-компетентнісних якостей людей); - збільшення і координація спільних соціальних зусиль розвитку.
<p>Очікуваний результат</p>	<ul style="list-style-type: none"> - поглиблення і розвиток демократичних засад і підвищення публічності місцевого самоврядування; - засвоєння і розвиток життєвих цінностей; - зростання інтелектуального і професійного потенціалу ОМС і жителів керованих територій; - розкриття соціального змісту життя людей і гармонії у внутрішньому і зовнішньому середовищі; - якісне і своєчасне забезпечення реформ місцевого самоврядування; - зростання професійності і відповідальності органів місцевого самоврядування, зростання довіри громадян до органів влади; - запобігання корупції; - підвищення соціальної безпеки; - запровадження раціональних і прозорих процедур формування регіональної політики і залучення до її розробки широких верств населення; - удосконалення системи управління процесами життєдіяльності і розвитку громади; - створення нових моделей місцевого самоврядування в умовах реформування і децентралізації влади.

відповідальності та інших організуючих документах процесів самоврядної діяльності. Досягнення високого ступеня корпоративності місцевого самоврядування за рахунок формування і дотримання корпоративної культури членами і владою територіальних громад дозволить своєчасно здійснювати перепозиціювання діяльності основних акторів спільної дії в просторі територіальних громад, розширювати інноваційні рамки окремих структурних елементів, встановлювати просторові і видові межі їх інноваційної самоврядницької діяльності.

Ступінь розуміння сутності ідеї корпоративності, сприйняття її ціннісних детермінант, оволодіння нею членами територіальних громад і ОМС повинні розглядатись як індикатори розвитку демократичності місцевого самоврядування і дієвого чинника впливу на успішність реалізації реформ, чого неможливо досягти без активної участі жителів адміністративно-територіальних одиниць.

Корпоративність і її інструментарій – корпоративна культура місцевого самоврядування здатні систематично оновлювати існуючі цінності з урахуванням сьогоденних змін, транслювати їх

до подальшої стратегічної інноваційності, озброювати колективи стратегічною і водночас інноваційною поведінкою, яку треба врахувати при вирішенні завдань управління. Це створює синергетичний ефект, підвищує ефективність місцевого самоврядування, формує як загальні, так і особливі закономірності його розвитку і детермінує появу його нових моделей.

Відповідальними за формування корпоративності, корпоративної культури, корпоративних і людських відносин у середовищі муніципальних утворень, за їх інноваційне використання і формування збалансованих суб'єкт-суб'єктних принципів господарювання, якісне формування і підтримку суспільного порядку в муніципальному корпоративному суспільстві стають ОМС. Місцеве самоврядування, побудоване на корпоративності, буде являти собою інноваційний соціальний простір і інноваційне соціальне середовище, які породжують нове облаштування, нові соціальні відносини і вищу ступінь соціальної відповідальності органів місцевої влади, стають дієвими чинниками впливу на економічний і соціальний розвиток територіальних громад. Розглянуті можливості підви-

щення корпоративності місцевого самоврядування можуть бути використані в будь-яких регіонах, оскільки вони мають багато спільних рис.

Подальші наукові дослідження явища корпоративності місцевого само-

врядування доцільно спрямовувати на врахування галузевої, секторальної чи сегментної синергетики самоврядної діяльності і пошук інструментів її врахування в моделях корпоративного розвитку територіальних громад.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr>
2. Бобровська О.Ю. Формування моделей корпоративного управління в муніципальному менеджменті : навч. посіб. / О.Ю. Бобровська. – Д. : ДДТУ, 2010. – 313 с.
3. Бобровська О.Ю. Методичні засади корпоративного управління соціальною сферою : навч. посіб. / О.Ю. Бобровська. – Д. : ДДТУ, 2010. – 262 с.
4. Бобровська О.Ю. Застосування корпоративного способу господарювання в територіальних громадах : навч. посіб. / О.Ю. Бобровська. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2014. – 236 с.
5. Маліновський А.А. Тектологія. Теорія систем. Теоретична біологія. / А.А. Маліновський. – М. : Єдиторіал. УРСС, 2015. – 448 с.
6. Посохов І.М. Моделі корпоративного управління України: становлення, особливості, основні напрями подальшого розвитку.
7. Шейн Є. Организационная культура и лидерство / Є. Шейн; пер. с англ. под. ред. Т.Ю. Ковалевої. – 3-е изд. – СПб : Питер, 2007. – 336 с. : Суми «Классика МВА».
8. Поважний А.С. Трансформационные процессы корпоративного управления : монографія / А.С. Поважний. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 2001. – 290 с.
9. Малый бизнес та підприємництво в ринкових умовах господарювання ... / Л.І. Воротіна, В.С.Воротін, Л.А. Мартинюк, Т.В. Черняк ; за ред. Л.І. Воротіна – 3-те вид., доп. і перероб. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2004. – 308 с.
10. Міжнародні та національні стандарти корпоративного управління (збірник кодексів і принципів). – К. : Міжнар. фінанс. корпорація. Проект «Корпоративний розвиток в Україні», 2002. – 247 с.
11. Вакульчик О.М. Корпоративне управління: економіко-аналітичний аспект : монографія / О.М. Вакульчик. – Д. : Пороги, 2003. – 257 с.
12. Войнович Р. «Корпоративна держава» та її роль в умовах глобалізації / Радмила Войнович // Вісн. НАДУ при Президентіві України. – К., 2003. – 37 с.
13. Євтушевський В.А. Основи корпоративного управління : навч. посіб. / В.А. Євтушевський – К. : Знання-прес, 2002. – 317 с.
14. Задихайло Д.В. Корпоративне управління : навч. посіб. / Д.В. Задихайло, О.Р. Кібенко, Г.В. Назарова. – Х. : Еспада, 2003. – 333 с.
15. Посохов І.М. Модель корпоративного управління України: становлення, особливості, основні напрями подальшого розвитку / Посохов І.М. // «Вестник НТУ «ХПИ» : Технічний прогрес та ефективність виробництва: сб. науч. тр. 2012. - №25. – Режим доступу: <http://vestnik.pp.ua/View/20645>

REFERENCES:

1. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini : Zakon Ukrayiny vid 21 trav. 1997 r. № 280/97-VR [On local government in Ukraine: Law of Ukraine on May 21. 1997 r. Number 280/97-VR]. Access: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr> (in Ukrainian).
2. Bobrovs'ka, O.Yu., 2010. Formuvannya modeley korporatyvnoho upravlinnya v munitsypal'nomu menedzhmenti : navch. posib. [Formation models of corporate governance in municipal management]. DDTU, Dnipropetrovsk (in Ukrainian).
3. Bobrovs'ka, O.Yu., 2010. Metodychni zasady korporatyvnoho upravlinnya sotsial'noyu sferoyu : navch. posib. [Methodical principles of corporate governance social sphere]. DDTU, Dnipropetrovsk (in Ukrainian).
4. Bobrovs'ka, O.Yu., 2014. Zastosuvannya korporatyvnoho sposobu hospodaryuvannya v terytorial'nykh hromadakh : navch. posib. [Application method corporate management in municipalities]. DRIDU NADU, Dnipropetrovsk (in Ukrainian).

5. Malinovs'kyu, A.A., 2015. Tektolohiya. Teoriya system. Teoretychna biolohiya [Tectology. Systems theory. Theoretical Biology]. Yedytoryal. URSS, Moscow (in Ukrainian).
6. Posokhov, I.M. Modeli korporatyvnoho upravlinnya Ukrayiny: stanovlennya, osoblyvosti, osnovni napryamy podal'shykh rozvytku [Models of corporate governance Ukraine: formation, characteristics, main directions of further development].
7. Sheyn, Ye., 2007. Orhanyzatsyonnaya kul'tura y lyderstvo [Organizational culture and lyderstvo]. Pyter, SPb; «Klassyka MVA», Sumy (in Ukrainian).
8. Povazhnyiy, A.S., 2001. Transformatsionnyie protsessy korporativnogo upravleniya : monografiya [Transformation of corporate governance processes]. IEP NAN Ukrainyi, Donetsk (in Russian).
9. Vorotina, L.I., Vorotin, V.Ye., Martynyuk, L.A., Chernyak, T.V., 2004. Malyy biznes ta pidpryyemnytstvo v rynkovykh umovakh hospodaryuvannya [Small business and entrepreneurship in market conditions]. Vyd-vo Yevropeys'koho un-tu, Kyiv (in Ukrainian).
10. Mizhnarodni ta natsional'ni standarty korporatyvnoho upravlinnya (zbirnyk kodeksiv i pryntsypiv) [International and national standards of corporate governance (collection of codes and principles)]. 2002. Mizhnar. finans. korporatsiya. Proekt «Korporatyvnyy rozvytok v Ukrayini». Kyiv (in Ukrainian).
11. Vakul'chuk, O.M., 2003. Korporatyvne upravlinnya: ekonomiko-analitychnyy aspekt: monografiya [Corporate governance: economic analytical aspect]. Porohy, Dnipropetrovsk (in Ukrainian).
12. Voynovych, R., 2003. «Korporatyvna derzhava» ta yiyi rol' v umovakh hlobalizatsiyi [«Corporate State» and its role in globalization]. Visn. NADU pry Prezydentovi Ukrayiny, Kyiv (in Ukrainian).
13. Yevtushevs'kyu, V.A., 2002. Osnovy korporatyvnoho upravlinnya : navch. posib. [Fundamentals of corporate governance]. Znannya-pres, Kyiv (in Ukrainian).
14. Zadykhaylo, D.V., Kibenko, O.R., Nazarova, H.V., 2003. Korporatyvne upravlinnya: navch. posib. [Corporate management]. Espada, Kharkov (in Ukrainian).
15. Posokhov, I.M., 2012. Model' korporatyvnoho upravlinnya Ukrayiny: stanovlennya, osoblyvosti, osnovni napryamy podal'shoho rozvytku [Model of Corporate Governance in Ukraine: formation, characteristics, main directions of further development]. «Vestnyk NTU «KhPU»: Tekhnichnyy prohres ta efektyvnist' vyrobnytstva: sb. nauch. tr. 2012, 25. Access: <http://vestnik.pp.ua/View/20645> (in Ukrainian).

*Бобровська Олена Юрївна – доктор наук з державного управління, професор Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України
Адреса: 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29*

*Бобровская Елена Юрьевна – доктор наук по государственному управлению, профессор Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины
Адрес: 49044, Днепропетровск, ул. Гоголя, 29*

*Bobrovs'ka Olena Yu. – doctor of public administration, Full Prof. Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: bobelur@meta.ua*

УДК 352.07(476)

Зарубіжний досвід організації управління районами у місті (на прикладі міст (без спеціального статусу) Республіки Білорусь)

Я.Б. ЄДИНАК

doi:10.15421/151610

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Дніпропетровськ, Україна

Авторське резюме

У статті аналізується сучасний зарубіжний стан управління районами у місті (на прикладі міст (без спеціального статусу) Республіки Білорусь). Аналізу управління містами з районним поділом Республіки Білорусь підпадають місцеві адміністрації районів у місті. Діяльність місцевих адміністрацій районів у місті розглядається через їх законодавчу визначеність, через вплив державної влади на систему місцевого управління, через підпорядкованість органів республіканської та місцевої влади, підприємств, установ та організацій державної і комунальної власності місцевій адміністрації району в місті, а також через співвідношення частки державного та приватного сектора в складі економіки Республіки Білорусь.

Метою даного дослідження є вивчення досвіду діяльності місцевих адміністрацій районів у містах Республіки Білорусь.

Аналіз дослідження встановив, що організація управління районами у містах Республіки Білорусь має централізований характер. Такий підхід говорить про єдину структуру підпорядкування підприємств, установ та організацій районного рівня, незалежно від статусу (державна або місцева форма управління) главі держави та владі міста. На підставі такого дослідження зроблено висновок, що централізація управління районами міста дає можливість забезпечити оперативне виконання рішень єдиного органу з їх прийняття.

Ключові слова: місцева адміністрація району у місті; деконцентрація; район у місті; повноваження; засідання місцевої адміністрації; рішення; розпорядження.

Зарубежный опыт организации управления районами в городе (на примере городов (без специального статуса) Республики Беларусь)

Я.Б. ЕДИНАК

Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Днепропетровск, Украина

Авторское резюме

В статье анализируется современное зарубежное состояние управления районами в городе (на примере городов (без специального статуса) Республики Беларусь). Анализ управления городами с районным делением Республики Беларусь подпадают местные администрации районов в городе. Деятельность местных администраций районов в городе рассматривается через их законодательную определенность, из-за влияния государственной власти на систему местного управления, через подчиненность органов республканской и местной власти, предприятий, учреждений и организаций государственной и коммунальной собственности местной администрации района в городе, а также через соотношение доли государственного и частного сектора в составе экономики Республики Беларусь.

Целью данного исследования является изучение опыта деятельности местных администраций районов в городах Республики Беларусь.

Анализ исследования установил, что организация управления районами в городах

© Я.Б. Єдинак, 2016

Республики Беларусь имеет централизованный характер. Такой подход говорит о единой структуре подчинения предприятий, учреждений и организаций районного уровня, независимо от статуса (государственная или местная форма управления) главе государства и власти города. На основании такого исследования сделан вывод, что централизация управления районами города дает возможность обеспечить оперативное выполнение решений единого органа по их принятию.

Ключевые слова: местная администрация района в городе; децентрализация; район в городе; полномочия; заседание местной администрации; решения; распоряжения.

Foreign experience of organization of district government in the cities (by the example of the cities (without the special status) in Belarus)

YA.B. YEDYNAK

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine, Dnipropetrovsk, Ukraine

Abstract

This article analyzes modern foreign district government in the city (by the example of the cities (without the special status) in Belarus). The local district administrations in the cities were analyzed. Activity of local district administrations was decomposed on legal certainty, influence of state power on the system of local government, subordination of republican and local power, establishments, enterprises, organizations of state and municipal property and correlation of the parts of state and private sectors in Belarus economy.

The aim of this research is learning the experience of the activity of district administrations in the cities in Belarus.

The organization of government in the districts in Belarus is centralized. Such way of government shows the united structure of subordination of establishments, enterprises, organizations of district level to the head of the state and the main power in the cities. According to this research centralization of government of districts helps to operative execution of the decision of the united body of power.

Key words: local district administration in the city; deconcentration; district in the city; powers; meeting of the local administration; decision; order.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні переважають глибокі тенденції щодо апробації різних форм проміжного управління районами міста. Однією із таких форм є управління районами міста через районні у місті адміністрації. Завдяки такій формі децентрації повноважень міської ради на рівні управління районами у місті можна досягти поставленої мети зі створення єдиної структури підпорядкування органів місцевого самоврядування міста, що дасть можливість забезпечити не тільки ефективність та оперативність у реалізації покладених на них функцій та завдань, раціональному використанні фінансових ресурсів міста, а також сприяти єдиному прийняттю рішень для

всієї територіальної громади міста. У цьому зв'язку, доцільним є вивчення досвіду організації управління районами міста на прикладі міст Республіки Білорусь.

Аналіз досліджень та публікацій. Діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом присвячено праці сучасних вітчизняних науковців, таких як М. Баймарутов, В. Борденюк, Є. Бородин, О. Батанов, Є. Глухачов, О. Конотопцев, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Нікітін, В. Олуйко, І. Павлов, С. Саханенко, а також білоруських науковців, таких як Г. Василевич, Є. Мархотко, І. Міронов, В. Кодавлович, Г. Кунович, Т. Тетятіцька,

В. Фадеєв. Переважна більшість наукових праць вітчизняних науковців спрямована на дослідження сутності районних у місті рад, реалізації власних повноважень, їх співвідношення та взаємодії з органами державної влади, доцільності існування районних у місті рад через взаємозв'язок між депутатами та населенням районів міста, аналізу діяльності у містах зі спеціальним статусом державних адміністрацій. У той же час поза увагою науковців залишається проблема щодо визначення легітимності та доцільності існування в Україні районних у місті адміністрацій.

Метою дослідження є вивчення досвіду діяльності місцевих адміністрацій районів у містах Республіки Білорусь.

Виклад основного матеріалу. Взятий за основу аналіз досвіду управління районами у містах Республіки Білорусь обумовлений у першу чергу тим, що до розпаду Радянського Союзу структура і модель республіканського та місцевого управління (управління районами міст через районні у місті ради) було побудовано на однакових принципах управління, у другу чергу тим, що після здобуття державної незалежності Республікою Білорусь та Україною у кожній із них розпочався активний процес зміни структури і моделі управління не тільки на загальнодержавному, а й на місцевому рівнях. При цьому управління районами у містах Республіки Білорусь набуло концептуально нової відмінної форми у порівнянні з управлінням районів міст України. Наразі в Республіці Білорусь є 7 міст, які мають місцеві адміністрації районів у місті.

Діяльність місцевих адміністрацій районів у містах Республіки Білорусь можна розглядати:

по-перше, через законодавче забезпечення діяльності місцевих адміністрацій районів у місті;

по-друге, через вплив державної влади на систему місцевого управління;

по-третє, через підпорядкованість органів республіканської та місцевої влади, підприємств, установ та організацій державної і комунальної власності місцевій адміністрації району у місті;

по-четверте, через співвідношення частки державного та приватного сектору в складі економіки Республіки Білорусь.

Таблиця 1

Міста Республіки Білорусь, які мають адміністрації районів у місті

№ з/п	Назва міста	Кіль. адмініст.	Чис. населення тис. осіб*
1	Бобруйськ	2	218 263
2	Брест	2	335 645
3	Вітебськ	3	366 299
4	Гомель	4	516 976
5	Гродно	2	361 352
6	Мінськ	9	1 938 280
7	Могильов	2	374 655
Всього		24	2 173 190

* Дані Національного статистичного комітету Республіки Білорусь [1].

Що стосується законодавчого забезпечення діяльності місцевих адміністрацій районів у місті, необхідно зауважити наступне. Адміністративна реформа на рівні районів у містах Республіки Білорусь була розпочата відповідно до Указу Президента Республіки Білорусь від 19 вересня 1995 р. №383 «Про проведення реформи органів місцевого управління і самоуправління» [2], згідно з якою було проведено ліквідацію районних у містах Рад депутатів і їх органів. На території цих районів було створено місцеві адміністрації, які стали правонаступниками виконавчих органів районних Рад депутатів. Цим указом також було призупинено проведення виборів в районні у містах Ради депутатів. Наступними указами Президента Республіки Білорусь від 27 листопада 1995 р. №481 «Про затвердження примірної структури місцевих адміністрацій в районах міст» [3] та від 30 листопада 1995 р. №485 «Про внесення змін та доповнень до Тимчасового положення про місцеву адміністрацію» [4] затверджено примірну структуру місцевої адміністрації, а також внесено зміни і доповнення до Тимчасового положення про місцеву адміністрацію.

На сьогодні основним нормативно-правовим актом, який регулює діяльність органів місцевого самовряду-

вання в Республіці Білорусь є Закон Республіки Білорусь від 04 січня 2010 р. № 108-З «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь» [5]. До прийняття в новій редакції вищевказаного закону, питання регулювання діяльності місцевого самоврядування в республіці визначалося Законом Республіки Білорусь від 20 лютого 1991 р. № 617-ХІІ «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь» [6] (у наступних змінах). Система органів місцевого управління в Республіці Білорусь складається із трьох територіальних рівнів: обласного, базового і первинного і включає обласні, міські, районні, селищні і сільські виконавчі комітети і місцеві адміністрації районів у містах [5].

Крім того, на рівні Закону Республіки Білорусь від 04 січня 2010 р. №108-З «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь» визначено правовий статус місцевої адміністрації, а також статус голови адміністрації, його розпорядження, повноваження (компетенція), статус засідання місцевої адміністрації як колегіального органу, форма її акту та його правовий статус [5].

Слід зауважити, що в окремих містах України управління районами у місті відбувається через так звані районні у місті адміністрації. Якщо в Республіці Білорусь місцеві адміністрації районів у містах як орган проміжного управління містом визначено на рівні Закону Республіки Білорусь «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь» [5], то в Україні такі органи мають нелегітимну визначеність та розуміються як «інші» утворювані міськими радами органи. При цьому міські ради в Україні власним рішенням визначають правовий статус районної у місті адміністрації, її повноваження, статус голови районної у місті адміністрації, статус розпорядження голови, його повноваження, статус засідання районної у місті адміністрації (колегіальний орган для зменшення навантаження на роботу міського виконавчого комітету).

У цьому зв'язку районні у місті адмі-

ністрації не є тими органами влади у повному їх розумінні, а лише забезпечують спрямування та координацію роботи підприємств, установ та організацій району (не є у прямому підпорядкуванні районній у місті адміністрації), в той час коли міський голова через міські департаменти, управління, відділи здійснює прямий вплив на діяльність підприємств, установ та організацій міста в цілому. У такій схемі видно, хто конкретно має силу впливу. Спрямування та координація – зайві, неефективні, слаба ланка управління. Тобто для підприємств, установ та організацій району районна у місті адміністрація не є органом впливу. Таке управління себе не виправдовує та носить форму невідповідності чинному законодавству України у сфері місцевого самоврядування.

Що стосується впливу державної влади на систему місцевого управління в Республіці Білорусь, то тут, на думку професора Г. Вагилевича [7], органи місцевого самоврядування в Республіці Білорусь поєднують у собі функції державного та громадського управління. Таким чином, система місцевого самоврядування в Республіці Білорусь відноситься до державницької теорії місцевого самоврядування, з уточненням на особливість розвитку білоруської держави. Така теорія чітко простежується на рівні Конституції Республіки Білорусь та Закону Республіки Білорусь «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь». Стаття 119 Конституції Республіки Білорусь [8] визначає, що керівники місцевих виконавчих і розпорядчих органів призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом Республіки Білорусь або у встановленому ним порядку і затверджуються на посаді відповідними місцевими Радами депутатів, у той же час пунктом 2 статті 51 Закону Республіки Білорусь «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь» [5] визначено, що голова місцевої адміністрації підзвітний і підконтрольний Президенту Республіки Білорусь і вищестоящим виконкомам. Також пунктом 4 вищевказаної статті 51 визначено, що порядок призначення на

посади та звільнення з посад голів місцевих адміністрацій визначається Президентом Республіки Білорусь [5].

Слід також зауважити, що повноваження районних у місті адміністрацій чітко визначено на рівні Закону Республіки Білорусь «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь» [5]. Тобто місцеві ради не мають права, виходячи із особливостей місцевого управління, визначати обсяги та межі повноважень районних у місті адміністрацій.

Крім того, Закон Республіки Білорусь від 05 травня 1998 р. №154-З «Про адміністративно-територіальний поділ і порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» [9] визначає повноваження Президента Республіки Білорусь вирішувати питання адміністративно-територіального устрою міст. Тобто утворення та ліквідація районів у місті, а також однойменних районних у місті адміністрацій є виключною прерогативою Президента Республіки Білорусь.

З вищевказаного видно, що система місцевого самоврядування чітко визначається та регламентується безпосередньо Президентом Республіки Білорусь. При цьому за місцевими радами залишається тільки формальна процедура затвердження кандидатур на посади голів районних у місті адміністрацій та виконання рішень вищестоящих органів державної влади та місцевого самоврядування.

Що стосується підпорядкованості органів республіканської та місцевої влади, підприємств, установ та організацій державної та комунальної власності місцевій адміністрації району в місті, необхідно зауважити наступне. Статтею 52 Закону Республіки Білорусь «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь» [5] визначено, що до компетенції голови районної у місті адміністрації віднесено такі повноваження:

а) погоджує кандидатури на посади:
– військового комісара району в місті, начальника відділу (управління) внутрішніх справ місцевої адміністра-

ції, а також погоджує продовження або розірвання трудових договорів (контрактів) з зазначеними посадовими особами;

– керівників розташованих на відповідній території організацій, майно яких перебуває в республіканській або комунальній власності, при призначенні їх органами державного управління або головою виконкому обласного рівня, або головою міського виконкому, а також погоджує продовження або розірвання трудових договорів (контрактів) з зазначеними посадовими особами;

– керівників розташованих на відповідній території господарських товариств, акції (частки у статутному фонді) яких перебувають у комунальній власності, а також погоджує продовження або розірвання трудових договорів (контрактів) з зазначеними посадовими особами;

б) вносить на розгляд місцевої адміністрації і в разі схвалення – в міський виконком пропозиції про звільнення з посад керівників розташованих на відповідній території організацій у разі невиконання ними рішень місцевої адміністрації або Ради, виконкому базового рівня або Ради, виконкому обласного рівня, прийнятих у межах їх компетенції або інших актів законодавства;

в) вносить на розгляд місцевої адміністрації і в разі схвалення – в міський виконком пропозиції про притягнення до відповідальності керівників розташованих на відповідній території організацій, їх посадових осіб та інших громадян, про відшкодування шкоди, заподіяної їх рішеннями, діями (бездіяльністю) інтересам громадян, місцевого господарству, навколишньому середовищу, у разі невиконання ними рішень місцевої адміністрації або Ради, виконкому базового рівня або Ради, виконкому обласного рівня, прийнятих у межах їх компетенції або інших актів законодавства.

Варто зазначити, що такі вищевказані повноваження голови районної у місті адміністрації створюють реальні та дієві механізми впливу на управління підконтрольною територією. Погодження, ініціювання звільнення, притягнення

до відповідальності – реальний механізм управління.

Що стосується частки державного сектора в економіці Республіки Білорусь, то тут слід зауважити, що співвідношення частки державного та приватного сектора в складі економіки дає можливість визначити структурні зміни у підходах управління з боку державних та місцевих органів влади, а також визначає ступінь впливу органу влади на розвиток та управління відповідною територією. На сьогодні частка державного сектора в складі економіки Республіки Білорусь становить 70-80% із 100% [10], у той час, коли частка державного сектора в складі економіки України становить 10,3% із 100% [11]. Із такого співвідношення видно, що вплив з боку органів державної та місцевої влади Республіки Білорусь на соціально-економічний розвиток відповідних територій у декілька разів більший на відмінну від органів влади в Україні. Тобто місцеві адміністрації районів у містах Республіки Білорусь мають широкий спектр владних повноважень на відміну від районних у місті адміністрацій в Україні щодо розвитку економіки у власному районі, ціноутворення, статистики, аналізу, підприємницької і інвестиційної політики, страхування, антимонопольної політики тощо. Таке співвідношення також впливає і на розвиток паливно-енергетичного комплексу відповідного району в місті, його ефективність функціонування, енергозбереження, газопостачання, водопостачання і водовідведення, на розвиток житлового та комунального господарства, транспорту і комунікацій, зв'язку та інформатизації, готельного господарства тощо.

Крім того, реальний вплив місцевих адміністрацій районів у місті на вищевказані сфери життєдіяльності власних районів обумовлено статтею 120 Кон-

ституції Республіки Білорусь [8], яка визначає, що місцеві Ради депутатів, виконавчі і розпорядчі органи в межах компетенції вирішують питання місцевого значення виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів населення, що проживає на відповідній території, виконують рішення вищестоящих державних органів. В Україні районні у місті адміністрації, в тому числі і районні у місті ради таких повноважень не мають, а тому їх ефективність у цих процесах звелася лише до контрольних функцій та які згодом відійшли до виконавчих органів міської ради та/або були обмежені державою.

Висновок. Аналіз вищевикладеного дає можливість зробити висновок, що в діяльності місцевих адміністрацій районів у містах Республіки Білорусь співпадають як загальнодержавні, так і місцеві інтереси з розвитку відповідних територій. Крім того, необхідно зауважити, що доцільність в місцевих адміністраціях районів у місті досягається за рахунок частки державного сектора в складі економіки держави, законодавчого забезпечення у їх діяльності, а саме: визначено статус місцевої адміністрації, її правовий статус, а також статус голови адміністрації, його розпорядження, повноваження (компетенція), статус засідання місцевої адміністрації як колегіального органу, форма її акту та його правовий статус. Завдяки такій легітимній формі деконцентрації повноважень міської ради на рівні управління районами у місті через місцеві адміністрації районів у містах досягається поставлена мета зі створення єдиної структури підпорядкування органів місцевого самоврядування міста тим самим забезпечивши оперативність у реалізації покладених на них функцій та завдань, а також раціональному використанні фінансових ресурсів міста, районів зокрема.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Офіційний сайт Національного статистичного комітету Республіки Білорусь. – Режим доступу: www.belstat.gov.by.
2. Указ Президента Республіки Білорусь від 19 вересня 1995 р. №383 «Про проведення реформи органів місцевого управління і самоуправління». – Режим доступу: www.ncpi.gov.by.
3. Указ Президента Республіки Білорусь від 27 листопада 1995 р. №481 «Про затвердження примірної структури місцевих адміністрацій в районах міст». – Режим доступу: www.ncpi.gov.by.
4. Указ Президента Республіки Білорусь від 30 листопада 1995 р. №485 «Про внесення змін та доповнень до Тимчасового положення про місцеву адміністрацію». – Режим доступу: www.ncpi.gov.by.
5. Закон Республіки Білорусь від 04 січня 2010 р. №108-З «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь». – Режим доступу: www.pravo.by.
6. Закон Республіки Білорусь від 20 лютого 1991 р. №617-ХІІ «Про місцеве управління і самоуправління в Республіці Білорусь». – Режим доступу: www.pravo.levonevsky.org.
7. Мархотко Е.И. Проблемы совершенствования основных форм и моделей организации местного управления и самоуправления в Республики Беларусь / Е.И. Мархотко. – Режим доступу: www.ras.by/dfiles/001351_596110_marhotko1.pdf.
8. Конституція Республіки Білорусь від 15 березня 1994 р. – Режим доступу: www.pravo.by.
9. Закон Республіки Білорусь від 05 травня 1998 р. №154-З «Про адміністративно-територіальний поділ і порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь». – Режим доступу: www.levonevski.net.
10. Зазеркальє-2: Белстат уверен, что в Беларуси – капитализм. – Режим доступу: <http://bdg.by/news/economics/23014.html>.
11. Частка державного сектора у складі економіки за 2014 рік / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: www.me.gov.ua.

REFERENCES:

1. Ofitsiyyny sayt Natsionalnogo statystychnogo komitetu Respubliki Bilorus [Official site of the National Statistics Committee of Belarus]. – Mode of access: www.belstat.gov.by. (in Ukrainian).
2. Ukaz Prezidenta Respubliki Bilorus vid 19 veresnya 1995 r. №383 «Pro provedennya reformy orhaniv mistsevoho upravlinnya i samoupravlinnya» [Decree of the President of the Republic of Belarus of 19 September 1995 r. №383 «On the reform of local government and self-government»]. Mode of access: www.ncpi.gov.by. (in Ukrainian).
3. Ukaz Prezidenta Respubliki Bilorus vid 27 lystopada 1995 r. №481 «Pro zatverdzhennya prymirnoyi struktury mistsevykh administratsiy v rayonakh mist» [Decree of the President of the Republic of Belarus of 27 November 1995 r. №481 «On approval of a model structure of local administrations in areas of cities»]. Mode of access: www.ncpi.gov.by. (in Ukrainian).
4. Ukaz Prezidenta Respubliki Bilorus vid 30 lystopada 1995 r. №485 «Pro vnesennya zmin ta dopovnen do Tymchasovoho polozhennya pro mistsevu administratsiyu» [Decree of the President of the Republic of Belarus of 30 November 1995 r. №485 «On amendments and additions to the Provisional Regulations on the local administration»]. Mode of access: www.ncpi.gov.by. (in Ukrainian).
5. Zakon Respubliki Bilorus vid 04 sichnya 2010 r. №108-Z «Pro mistseve upravlinnya i samoupravlinnya v Respublitsi Bilorus» [The Law of the Republic of Belarus of 04 January 2010 r. №108-On «On local government and self-government in Belarus»]. Mode of access: www.pravo.by. (in Ukrainian).
6. Zakon Respubliki Bilorus vid 20 lyutoho 1991 r. №617-XII «Pro mistseve upravlinnya i samoupravlinnya v Respublitsi Bilorus» [Law of the Republic of Belarus of 20 February 1991 r. №617-XII «On local government and self-government in Belarus»]. Mode of access: www.pravo.levonevsky.org. (in Ukrainian).
7. Markhotko, E.Y. Problemy sovershenstvovaniya osnovnykh form y modeley orhanyzatsyy mestnoho upravleniya y samoupravleniya v Respublyky Belarus [Marhotko EI Problems Improvement major forms and models of organization of the local management and self-govern-

ment in the Republic of Belarus]. Mode of access: www.pac.by/dfiles/001351_596110_marhotko1.pdf. (in Russian).

8. Konstitutsiya Respubliki Bilorus vid 15 bereznia 1994 r [The Constitution of the Republic of Belarus of March 15, 1994]. Mode of access: www.pravo.by. (in Ukrainian).

9. Zakon Respubliki Bilorus vid 05 travnya 1998 r. №154-Z «Pro administratyvno-terytorialnyy podil i poryadok vyrishennya pytan administratyvno-terytorialnoho ustroyu Respubliki Bilorus» [Law of the Republic of Belarus of 05 May 1998 r. №154-On «On administrative-territorial division and order issues of administrative-territorial structure of the Republic of Belarus»]. Mode of access: www.levonevski.net. (in Ukrainian).

10. Zazerkale-2: Belstat uveren, chto v Belarusy – kapitalizm [Zazerkale-2: Belstat uveren, something in Belarus - capitalism]. Mode of access: <http://bdg.by/news/economics/23014.html>. (in Russian).

11. Chastka derzhavnoho sektoru u skladi ekonomiky za 2014 rik / Ministerstvo ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy [The share of public sector in the economy part of 2014 / Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine]. Mode of access: www.me.gov.ua. (in Ukrainian).

Єдинак Ярослав Богданович – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

Єдинак Ярослав Богданович – аспірант

Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Адрес: 49044, Днепропетровск, ул. Гоголя, 29

Yedynak Yaroslav B. – postgraduate

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine

E-mail: edinak_ya@mail.ru

УДК 354:002.9

Визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України

М.Г. ЦЕДИК

doi:10.15421/151611

Академія муніципального управління, Київ, Україна

Авторське резюме

Одним з напрямків адміністративної реформи в Україні є створення нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління. Останнім часом, піднімаючи це питання, вітчизняні фахівці все частіше згадують термін форсайт. Це поняття ввійшло в український науковий простір (зокрема в сферу публічного управління) не так давно, тож для оцінки реального стану та визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України автором проведено експертне опитування із залученням фахівців зі сфери місцевого самоврядування.

Його метою є привернення уваги фахівців місцевих влад до технології форсайту, а також оцінювання стану, концептуалізація напрямів розвитку регіонального форсайту (ціле-спрямованість, фокуси, принципи) та з'ясування можливостей його реалізації (проблеми, суб'єкти ініціалізації, джерела фінансування, можливі загрози) в Україні.

Для встановлення подальших перспектив розвитку регіональних форсайтів в Україні застосовано елементи форсайт-технологій, зокрема сформовано дві дорожні карти.

Проведено аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової думки, за результатами якого виділено ряд пропозицій і рекомендацій щодо форсайт-досліджень в цілому.

На основі аналізу отриманого матеріалу і за результатами авторських досліджень розроблено науково-практичні рекомендації із застосуванням підходу дуального вибору.

Запропоновано вибір низки перспективних фокусів регіонального форсайту, а також зроблено певні застереження щодо умов його неефективного застосування.

Ключові слова: визначення; застосування; перспективи; публічне управління; система; регіональний форсайт.

Определение перспектив применения регионального форсайта в системе публичного управления Украины

М.Г. ЦЕДИК

Академия муниципального управления, Киев, Украина

Авторское резюме

Одним из направлений административной реформы в Украине является создание новых институтов, организационных структур и инструментов осуществления государственного управления. В последнее время, поднимая этот вопрос, отечественные специалисты все чаще вспоминают термин форсайт. Это понятие вошло в украинское научное пространство (в частности в сферу публичного управления) не так давно, поэтому для оценки реального состояния и определения перспектив применения регионального форсайта в системе публичного управления Украины автором проведено экспертный опрос с привлечением специалистов из сферы местного самоуправления.

Его целью является привлечение внимания специалистов местных властей к технологии форсайта, а также оценки состояния, концептуализация направлений развития регионального форсайта (целеустремленность, фокусы, принципы) и выяснения возможностей его реализации (проблемы, субъекты инициализации, источники финансирования, возможные угрозы) в Украине.

Для установления дальнейших перспектив развития региональных форсайтов в Украине применен элемент форсайт-технологий, в частности сформированы две дорожные карты.

© М.Г. Цедік, 2016

Поведен анализ отечественной и зарубежной научной мысли, по результатам которого выделено ряд предложений и рекомендаций по форсайт-исследованиям в целом.

На основе анализа полученного материала и по результатам авторских исследований разработаны научно-практические рекомендации с применением подхода дуального выбора.

Предложен выбор ряда перспективных фокусов регионального форсайта, а также сделаны определенные предостережения относительно условий его неэффективного применения.

Ключевые слова: определение; применение; перспективы; публичное управление; система; региональный форсайт.

Perspectives of regional foresight implementation in the system of public administration of Ukraine

M.H. TSEDIK

Academy of municipal administration, Kyiv, Ukraine

Abstract

Creation of new institutions, organizational structures and instruments of governance is one of the administrative reform directions in Ukraine. Recently, when addressing this issue, Ukrainian experts have more and more frequently mentioned the term of «Foresight».

The notion entered the Ukrainian scientific community (including public administration field) not long time ago. So, in order to assess the real situation and determine the prospects of regional Foresight in the system of public administration the author conducted a survey involving local government experts. Its purpose was to draw attention of the experts working in local government bodies to Foresight technology, as well as to provide state assessment, conceptualization of regional Foresight directions (vectors, focus, principles) and consider the possibilities of its implementation (problems, initiators, sources of funding, possible threats) in Ukraine.

Applying some elements of Foresight technology, we tried to define some future prospects of regional Foresight in Ukraine and tried to form two roadmaps on this basis.

The analysis of domestic and foreign scientific background revealed some results highlighted in a number of proposals and recommendations on Foresight researches in general.

In addition, on the basis of the obtained material and using a dual choice approach, the author developed some scientific and practical recommendations. We also proposed a selection of promising regional Foresight foci, and made certain cautions about the terms of its inefficient use.

Key words: definition; application; prospects; public administration system; regional Foresight.

Постановка проблеми. На сьогодні увагу багатьох вітчизняних дослідників привертає технологія форсайт-досліджень, спрямованих на визначення майбутнього. Розвинуті передові країни використовують форсайт в якості ідеологічного тулу по налаштуванню суспільства на певну траєкторію спільного мислення і розвитку.

Досвід її застосування в Україні поки незначний, особливо у системі публічного управління. У цьому зв'язку виникає потреба як вивчення зарубіжного досвіду, так і поширення вже започаткова-

них в Україні відповідних досліджень. Це є вкрай важливим саме для системи публічного управління, спрямованої на управлінське забезпечення державного, регіонального та місцевого розвитку.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідження питань застосування регіонального форсайту знаходимо у низці робіт, у т. ч. авторських [1-2]. Актуальність цього напрямку для України потребує його подальшого розвитку.

Метою дослідження є визначення перспектив застосування регіонального форсайту в систе-

мі публічного управління України.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні спостерігається стійка тенденція зростання вітчизняного наукового інтересу до однієї з передових технологій передбачення майбутнього розвитку будь-якої сфери суспільної діяльності, якою є форсайт. Чимало публікацій присвячені аналізу та вивченню зарубіжного теоретичного та практичного досвіду форсайт-досліджень, але найпозитивнішим є те, що наукова думка почала успішно переносити цей досвід з теоретичної площини в більш практичну. Так, все яскравіше проглядається спроба прив'язати цей досвід до вирішення вітчизняних проблем майже усіх сфер суспільної діяльності.

В останні роки у вітчизняній науці з'явилися публікації щодо дослідження застосування форсайту і в сфері регіонального управління та розвитку. Серед них можна навести роботи В. Осипова, І. Парасюка та О. Ворожейкіна, де досліджується доцільність використання технології форсайту в управлінні субрегіоном [3], К. Рулицької, де аналізуються можливості використання форсайту в прогнозуванні діяльності та розвитку підприємств аграрної сфери [4], М. Семенова де розглядається досвід використання форсайту для оптимізації розвитку міст та регіонів [5], заслуговує на увагу і дослідження проф. Кравченко Т.А. [6], де обґрунтовується доцільність використання методології форсайту в сфері розвитку сільського господарства та сільських територій при розробці «Єдиної комплексної стратегії» на майбутнє п'ятиріччя та інші.

Як бачимо, фактично зараз в Україні проходить важливий етап стимулювання та формування форсайт-свідомості, так як пошук нових підходів до прийняття управлінських рішень на місцях, стимулювання розвитку інноваційних процесів у регіонах в цілому стає особливо критичним з прийняттям Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), прийнятим 15.09.2015 Верховною Радою, який ґрунтується на засадах децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування [7].

Ось чому інноваційна діяльність сьо-

годні стає все більш важливою частиною регіонального управління та вимагає ефективних і дієвих механізмів інноваційного розвитку.

Те, що форсайт є інноваційною технологією, зазначають вітчизняні фахівці. Так, зокрема, Окландер Т.О., ґрунтуючи свою думку на визначенні терміну інновації в положеннях Закону України «Про інноваційну діяльність», розглядає поняття форсайт-дослідження як різновид організаційно-управлінської інновації [8]. Такий погляд підтримують і ряд зарубіжних науковців, зокрема, такі російські дослідники форсайту, як Верхотурова О.В. [9] та Вишневський К.О. [10]

Ще одна головна риса форсайту полягає в тому, що його мета – «звести і згрупувати ключові фігури, що здатні в тій чи іншій мірі впливати на процес, з метою обміну знаннями та генерації ідей, розробки стратегічного бачення». Такі групи можуть грамотно реагувати на виникаючі проблеми. Діапазон рівня учасників тут широкий. Це можуть бути представники державних органів влади та управління, громадських організацій та бізнес структур, що працюють у досліджуваній сфері, чи окремих експертів і т.п. [11].

Поняття регіонального форсайту безпосередньо пов'язане з форсайт-дослідженнями розвитку регіонів, що є частинами адміністративно-територіального поділу країни. Загальною метою регіонального форсайту є забезпечення максимально правильного і продуманого підходу до розробки стратегій регіонального планування, а також генерації колективної ідеї та спільного бачення суспільства на питання розвитку регіону.

В Практичному посібнику з регіонального форсайту у Великобританії цей вид форсайту розглядається як засіб для тих, хто живе на спільній території, тому краще контролювати свій майбутній розвиток [12].

Для визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України автором дослідження обрано підхід врахування думки фахівців у сфері вітчизняного публічного управління, а також результатів власних досліджень.

Автором роботи проведено експертне опитування (лютий – березень 2016 року), у першу чергу, з метою привернення уваги фахівців місцевих влад до технології форсайту, оцінювання стану, концептуалізації напрямів розвитку регіонального форсайту (цілеспрямованість, фокуси, принципи), а також можливостей його реалізації (проблеми, суб'єкти ініціалізації, джерела фінансування, можливі загрози) в Україні. Оскільки в роботі розглядається тематика регіонального форсайту, то в якості експертів переважно були залучені фахівці, що працюють у системі місцевої влади. З'ясовано та розглянуто у вітчизняному контексті низку питань, зокрема:

- для чого та коли мають проводитися регіональні форсайти;
- які його основні фокуси (проблемні напрями);
- які найбільш суттєві результати слід очікувати від регіонального форсайту;
- якої системи принципів проведення регіонального форсайту слід дотримуватися;
- які можливі суб'єкти ініціалізації регіональних форсайтів;
- з яких джерел мають фінансуватися регіональні форсайти;
- чи існують загрози проведенню регіональних форсайтів та які з них найбільш реальні.

Серед найважливіших обставин, за яких є доцільним проведення регіонального форсайту, визначено такі:

- визначення перспектив і проблем розвитку особливо важливих секторів;
- незадоволеність перспективами регіонального розвитку;
- за наявності важливих проблем, ресурсів та політичного контексту;
- розроблення пропозицій щодо доцільної реакції на проблеми;
- актуалізація регіональних стратегій з певною періодичністю;
- упередження загроз при пришвидшенні регіонального розвитку;
- проведення у складові національного форсайту;
- суттєве зниження економічних та демографічних показників, інвестицій.

Серед найбільш суттєвих фокусів регіональних форсайтів визначено:

- формування регіонального плану розвитку;
- створення стратегічної платформи;
- визначення конкурентоспроможності найбільш важливих секторів розвитку суспільства;
- допомога населенню в усвідомленні інтересів та змін у регіоні;
- шляхи позиціювання регіону як території потужного розвитку певних галузей.

Найбільш очікуваними результатами регіональних форсайтів є:

- регіональні сценарії та стратегічний план розвитку;
- орієнтири фінансування регіональних проектів;
- напрями та рішення, що підтримуються більшістю громади;
- створення потенціалу (мережі експертів) для обґрунтованого прийняття рішень;

орієнтири пілотних проектів (нові види регіональної діяльності, технології).

Виділено певну систему принципів проведення регіональних форсайтів, якої доцільно дотримуватися та яка включає принципи:

- орієнтації на майбутнє;
- соціальної активності;
- передбачення конкретних дій;
- соціального партнерства.

Проведенню регіональних форсайтів у нашій країні ще нема нормативно-правового закріплення. Тому серед питань їх реалізації на першому місці постає питання, хто може бути суб'єктами їх ініціалізації. За оцінки експертів, це можуть бути:

- громадські об'єднання та організації;
- органи регіональної влади;
- органи державної влади;
- міжнародні організації (проекти і гранти);
- інституції (агентства регіонального розвитку тощо).

Важливим чинником реалізації регіональних форсайтів є наявність джерел їх фінансування. Повну перевагу надано державному бюджету. Окрім цього зазначено зарубіжні гранти та інвестиції, регіональний бюджет та різні джерела на різних стадіях форсайту.

Серед найбільших загроз проведенню регіональних форсайтів зазначено:

- відсутність фінансування;
- нестабільність регіональної влади;
- відсутність узгодженої роботи бізнесу, науки, влади та громади;
- відсутність політичної волі;
- неврахування запитів громад та бізнесу.

Для встановлення подальших перспектив розвитку регіональних форсайтів в Україні застосовано елементи форсайт-технологій, зокрема сформовано дві дорожні карти.

Перша з них (див. рис. 1) дає відповідь на питання, коли форсайт стане звичним інструментом у вітчизняній практиці. Горизонт передбачення визначений на 15 років, розглядалися чотири періоди (2016-2018, 2019-2020, 2021-2025, 2026-2030 роки).

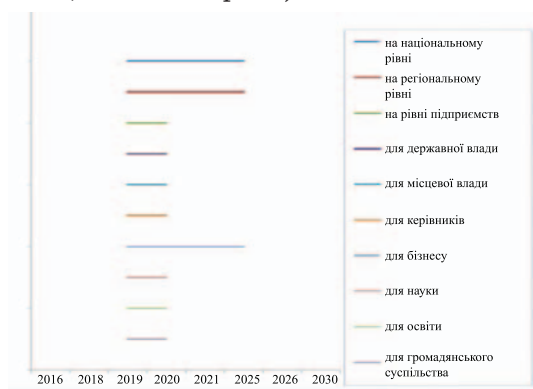


Рис.1. Дорожня карта розвитку форсайту в Україні на різних рівнях управління та в різних суспільних сферах.

Згідно з нею, форсайт в Україні стане звичним інструментом на різних рівнях управління та в різних суспільних сферах у такі терміни: на рівнях державної та місцевої влади, підприємств, керівників, науки - у 2019-2020 роках; на рівнях бізнесу, освіти, громадянського суспільства - у 2016-2025 роках; на національному рівні - у 2019-2025 роках.

Друга дорожня карта щодо розвитку регіонального форсайту в Україні розроблена на підставі очікуваних термінів створення низки необхідних умов (див. рис.2).

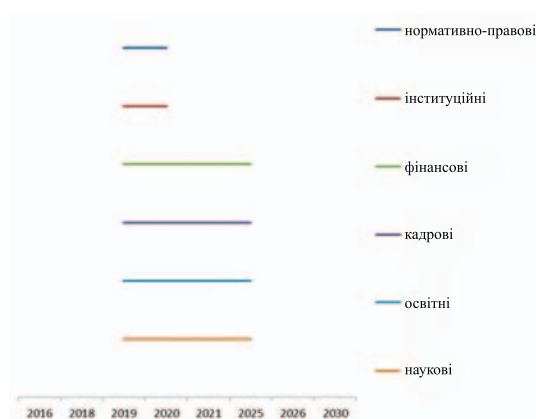


Рис.2. Дорожня карта створення необхідних умов розвитку форсайту в Україні.

Необхідні умови для розвитку форсайту в Україні очікуються у терміни: нормативно-правові та інституційні умови - у 2019-2020 роки; фінансові, кадрові, освітні, наукові умови - у 2019-2025 роки.

Вивчення зарубіжних джерел показало, що в низці з них є слушні загальні пропозиції та рекомендації щодо форсайтних досліджень. Серед них, наприклад, зазначені такі:

- форсайт слід здійснювати, у першу чергу, для усвідомлення та розуміння змін, які можуть чекати нас у майбутньому, що дозволяє краще передбачати зрушення та можливості, пов'язані з ними;
- для задіяння повною мірою потенціалу передбачення необхідно вимагати від учасників та спонсорів ясності цілей та прихильності форсайт-проекту;
- форсайт вимагає участі осіб, що можуть довести цінність його результатів і забезпечити їх просування для впровадження та інші.

Розроблено науково-практичні рекомендації за результатами авторських досліджень із застосуванням підходу дуального вибору, сутність якого як у використанні переваг та позитивних якостей вітчизняного регіонального форсайту, так і в упередженні, ліквідації, профілактиці загроз та подоланні ознак і причин слабкості. Відповідно до цього запропоновано вибір наступних фокусів регіонального форсайту:

- досягнення конкурентоспроможності та стійкого розвитку регіону;
- вирішення економічних та технологічних проблем його майбутнього;
- формування ефективної культури регіонального форсайту;
- створення потужного соціального потенціалу публічного управління на регіональному рівні у вигляді інтегрованого органу такого управління;
- використання засобів регіональних форсайт досліджень для інтегрування форсайту у систему прийняття управлінських рішень регіонального рівня та активного структурування майбутнього;
- розвиток сучасних інформаційних технологій для процесів проектування та передбачення, соціальних мереж як комунікативних засобів зв'язку між учасниками регіональних форсайтів;
- прискорення розвитку інституціонального середовища та нормативно-правового врегулювання регіонального форсайту, а також підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для роботи з ним.

Також передбачено несприятливі передумови для проведення регіональних форсайтів у умовах:

- нестабільності регіональної влади, особливо під час виборів;
- відсутності достатнього фінансування;
- відсутності політичної волі влади;

- наявності диктату влади у питаннях проведення форсайтів;
- неврахування запитів регіональної громади;
- неузгодженості дій ключових гравців на державному та регіональному рівні;
- відсутності зацікавленості та підтримки регіонального бізнесу;
- неузгодженості, безсистемності та безконтрольності дій його учасників (регіональної влади, бізнесу, науки, громадськості);
- постановці занадто масштабних та розпливчастих завдань, що, здебільшого, не дозволяє об'єктивно оцінювати їх вирішення.

Висновки. Для визначення перспектив застосування регіонального форсайту в системі публічного управління України проведено експертне опитування.

Його метою є привернення уваги фахівців місцевих влад до технології форсайту, а також оцінювання стану, концептуалізація напрямів розвитку регіонального форсайту (цілеспрямованість, фокуси, принципи) та з'ясування можливостей його реалізації (проблеми, суб'єкти ініціалізації, джерела фінансування, можливі загрози) в Україні. Запропоновано вибір низки перспективних фокусів регіонального форсайту, а також зроблено певні застереження щодо умов його неефективного застосування.

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Цедік М. Г. Вибір методів для регіонального форсайту / М. Г. Цедік // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ, вип. 4(64). – Одеса : ОРІДУ НАДУ. - 2015. – С. 37-42.
2. Цедік М. Г. Зарубіжний та вітчизняний досвід регіонального форсайту / М. Г. Цедік // Інноваційні підходи та механізми державного та муніципального управління: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (12.04.2013) [За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової]. – К.: ВПЦ АМУ. - у 2-х частинах, Ч.2. - 2013. - С. 247-248.
3. Осипов В. М. Роль форсайту в управлінні субрегіоном / В. М. Осипов, І. Л. Парасюк, О. Ворожейкін // Економічні інновації. – 2012. - № 47. – с.197-205. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/67124/17-Osipov.pdf?sequence=1>.
4. Руліцька К. М. Регіональні аспекти використання форсайту для прогнозування розвитку вітчизняних аграрних підприємств / К. М. Руліцька // Молодий вчений. - № 4 (07), квітень 2014 р. - С. 116-119
5. Семенов М. В. Європейський досвід форсайт-досліджень розвитку міст і регіонів / М. В. Семенов // Аспекти публічного управління. - листопад-грудень 2014. - № 11-12 (13-14). – С. 85-91
6. Кравченко Т. А. Доцільність використання методології форсайту при розробці Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. / Т. А. Кравченко // Аспекти публічного управління. - 2015. - № 4. - С. 121-128. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2015_4_17.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

8. Окландер Т. О. Форсайт як організаційно-управлінська інновація / Т. О. Окландер // Економічні інновації. - вип. 43. - 2011. - С. 224-231.
9. Верхотурова Е. В. Форсайт как инструмент стратегического управления развитием инноваций: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Верхотурова Елена Владимировна; [Место защиты: Иркутский государственный технический университет].- Иркутск. - 2013.
10. Вишневецкий К. О. Форсайт как инструмент государственной инновационной политики : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Вишневецкий Константин Олегович; [Место защиты: Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Экон. фак.].- Москва. - 2013. - С. 170.
11. Клейтон Э. Технологические дорожные карты: инструменты для развития / Э. Клейтон // Форсайт. - № 3 (7), 2008. - С.68-74.
12. Міжнародний практичний посібник з регіонального форсайту, 2001 / EU FOREN Guide. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/7_references/foren.htm

REFERENCES:

1. Tsedik, M. (2015). Vybir metodiv dlia rehional'noho forsajtu [Selection of methods for Regional foresight]. Actual problems of public administration, ORIDU NADU, vol. 4(64), 37-42, Odesa (in Ukrainian).
2. Tsedik, M. (2013). Zarubizhnyj ta vitchyznianijs' dosvid rehional'noho forsajtu [Foreign and national expertise of regional Foresight]. Innovatsijni pidkhody ta mekhanizmy derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia. Materialy mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii, AMU, part.2, 247-248, Kyiv (in Ukrainian).
3. Osipov, M., Parasiuk, I., Vorozheikin, O. (2012). Rol forsajtu v upravlinni subrehionom [Role of foresight in the subregional management]. Ekonomichni innovatsiji, vol. 47, 197-205 (in Russian).
4. Rulitska, K. (2014). Rehionalni aspekty vykorystannia forsaitu dlia prognozuvannia rozvytku vitchyznians'nykh ahrarnykh pidpryjemstv [Regional aspects of Foresight using for the forecast of domestic agro enterprises development]. Young scientist 4 (07), 116-119 (in Ukrainian).
5. Semenov, M. (2014). Jevropejskyi dosvid forsait doslidzen rozvytku mist I rehioniv [European experience of Foresight studies of cities and regions]. Public administration aspects 11-12 (13-14), 85-91 (in Ukrainian).
6. Kravchenko, T. (2015). Dotsilnist vykorystannia metodolohii forsajtu pry rozrobtsi Jedynoi kompleksnoi stratehii rozvytku silskoho hospodarstva ta sil'skykh terytorij na 2015–2020 roky. [Expediency of the use of foresight methods in the development of Unified complex strategy of agriculture and rural area development for the years 2015-2020]. Public administration aspects 4, 121-128 (in Ukrainian).
7. Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo detsentralizatsiyi vlady) № 2217a vid 01.07.2015 [Draft Law about amendments to the Constitution of Ukraine № 2217a, 01.07.2015]. Access: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (in Ukrainian).
8. Oklander, T. (2011). Forsajt jak orhanizatsijno upravlins'ka innivatsija [Foresight as an organizational and management innovation]. Ekonomichni innovatsiji, vol. 43, 224-231 (in Ukrainian).
9. Verkhoturova, H. (2013). Forsajt kak instrument strategicheskogo upravleniya razvitiem innovatsij [Foresight as an instrument of strategic management of innovation development]. Ph.D. Thesis, Economy, Irkutsk State Technical University, Irkutsk (in Russian).
10. Vyshnevskij, K. (2013). Forsajt kak instrument gosudarstvennoj innovatsionnoj politiki [Foresight as an instrument of state innovation policy]. Ph.D. Thesis, Economy, Moscow State University, Moscow (in Russian).
11. Kleiton, E. (2008) Tehnologicheskiye dorozhnyje karty: instrumenty dlja razvitija [Technology Roadmaps: tools for development]. Foresight, vol. 2, 3, 68-74, Access: <https://foresight-journal.hse.ru/2008-2-3/26550734.html> (in Russian).
12. Mizhnarodnyy praktychnyy posibnyk z rehional'noho forsajtu [A Practical Guide to Regional Foresight]. 2001, FOREN, Access: http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/7_references/foren.htm (in Ukrainian).

***Цедік Марія Герасимівна** – старший викладач
Академії муніципального управління
Адреса: 01042, Київ, вул. Кудрі, 33*

***Цедік Марія Герасимовна** - старший преподаватель
Академии муниципального управления
Адрес: 01042, Киев, ул. Кудри, 33*

***Tsedik Mariia H.** – senior lecturer
Academy of municipal administration
Address: 33, Kudri Str., Kyiv, 01042, Ukraine
E-mail: tsedikmaria@gmail.com*

УМОВИ ПРИЙМАННЯ МАТЕРІАЛІВ ДО ДРУКУ

1. Технічні вимоги. Статті приймаються на електронному носії або електронною поштою: aspects@ua.fm. Обсяг – не менше 12 сторінок. Вимоги до параметрів тексту: формат аркуша – А4 (210x297 мм), поля – 2 см, розмір символу (кегель) – 14, інтервал – 1,5. Текстові матеріали повинні бути підготовлені в редакторі MS Word (*.doc). Сторінки нумерувати непотрібно. До статті наводиться УДК (у лівому верхньому куті). Таблиці та рисунки повинні бути пронумеровані відповідно до змісту статті. Статистична та інша деталізація наводиться під таблицею у примітках. Табличні матеріали розміщують у тексті безпосередньо після першої згадки про них. Рисунки нумерують у порядку їх обговорення в тексті. Усі елементи тексту в зображеннях (графіках, діаграмах, схемах), якщо це можливо, повинні мати гарнітуру Times New Roman. Зображення після сканування при роздрукуванні повинно бути чітким, не гіршим за чіткість основного тексту.

2. Довідка про автора включає в себе: прізвище, ім'я, по батькові, посаду, наукове звання та ступінь, контактний телефон, електронну та поштову адреси, повну офіційну назву наукового закладу та його адресу. Ця інформація подається українською, російською, англійською мовами. Звертаємо увагу на необхідність вказати не довільний переклад, а загальноприйнятну або офіційну назву наукового закладу.

3. Вимоги до структури статті. Статті приймаються однією з трьох мов – українською, російською, англійською. Редколегія альманаху рекомендує наступні розділи статті: постановка проблеми; аналіз досліджень і публікацій; мета дослідження; виклад основного матеріалу; висновки.

Назви цих розділів просимо виділяти напівжирним шрифтом.

4. Авторське резюме є обов'язковою частиною публікації і додається українською, російською, англійською мовами. Обсяг близько 1100–1400 знаків. Ключові слова: 4–6 слів, жодне з яких не дублює слова з назви статті.

«Abstract» (реферат англійською мовою). Обсяг 2200–2800 знаків. Реферат повинен бути чітким та інформативним, оригінальним, змістовним, структурованим, «англомовним» (написаним бездоганною англійською мовою).

5. Бібліографічні посилання («Библиографические ссылки» чи «References») подаються в кінці статті (розмір символу (кегель) – 12, інтервал – 1). Список літератури повинен включати не менше 10 посилань, бажано, щоб частина їх була видана не раніше як 5 років тому. Перелік літературних посилань наводиться за алфавітом, а не за порядком згадування у тексті. Приклади на сайті видання www.aspects.org.ua.

6. Посилання на список літератури. Посилання в тексті позначається цифрою в квадратних дужках відповідно до номера у списку літератури, наприклад [5] чи [8; 10]. Якщо в тексті вжито цитату, необхідно, крім посилання на джерело, зазначити сторінку, наприклад [1, с. 54], де 1 – порядковий номер у списку літератури, 54 – номер сторінки; [7, арк.67], де 7 – порядковий номер у списку літератури, 67 – номер аркуша архівної справи.

7. Публікації статей здійснюються за результатами внутрішнього та зовнішнього рецензування. Автори, які не мають наукового ступеня, супроводжують свої наукові статті рецензією наукового керівника – кандидата/доктора наук за фахом публікації або витягом із протоколу засідання кафедри про рекомендацію статті до друку. Для науковців, які мають вчений ступінь, такої умови не висувається. Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат, цифр і прізвищ несуть автори матеріалів. Редакція залишає за собою право на незначні редагування і скорочення, а також літературні виправлення статті (зі збереженням головних висновків та стилю автора). Редакційна колегія наукового видання залишає за собою право відхиляти статті, які не відповідають вимогам і тематиці журналу.

8. Публікації здійснюються на платній основі після затвердження статті членами редакційної колегії.

9. Детальна інформація щодо умов публікації та приклади оформлення статей на сайті видання www.aspects.org.ua

РЕДАКЦІЯ ПРИЙМАЄ ДО ДРУКУ СТАТТІ, РЕЦЕНЗІЇ ТА НАУКОВІ ПОВІДОМЛЕННЯ
З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Адреса: вул. Чкалова, 25, м. Дніпропетровськ, Україна, 49000 (з 9:00 до 18:00)
Тел.: +38(056)744-42-39, 744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua

REQUIREMENTS FOR ACCEPTANCE OF MATERIALS FOR PRINT

1. Technical requirements. Articles are accepted in electronic form or by electronic mail aspects@ua.fm. Volume - no less than 12 pages. The requirements for the text format - A4 (210x297 mm), margins - 2 cm, the size of the symbol (body size) - 14, the interval - 1.5. Please use MS Word (*.doc). Please use the table function, not spreadsheets, to design tables. Tables should be self-explanatory. Tables are placed in the text just after its first reference. They should be mentioned and numbered consecutively (e.g. Table 1). Please provide an informative title at the top of the table. Each column should carry a brief heading. Tables will be reproduced in the journal as presented in the final submission. Please do not insert huge tables, which cannot be fit within the page margins. Details of statistics and description should be disposed beneath the table body as a footnote. Use asterisks for significance values and other statistical data. All figures should be referred in the text and numbered consecutively. Please use MS Excel or Statistica (StatSoft Inc.) to design graphs and diagrams. Use Times New Roman font in the figures. Caption must appear beneath the figure and should make the figure sufficiently understandable apart from the text. Lettering and symbols should be explained in the caption and only exceptionally in the figure. Figures should be of good quality. Colour figures will appear in the downloadable files, but paper will be printed in black and white. Figures should be fit to the text area and embedded.

2. Information about the author includes: full name, job position, academic rank and degree, telephone number, email, postal address, full official title of scientific institution and its address. This information is provided separately in Ukrainian, Russian and English languages. We draw your attention to the need of specifying not a free translation but officially accepted scientific title of the institution in English language.

3. Requirements to the article structure. The articles are accepted in one of three languages Ukrainian, Russian and English. Title of the article should be given in original language and in English. Editorial staff of the journal recommends the next structure of the article (problem definition, analysis of the research and publications, the purpose of the research, the main material, conclusions). Please highlight the titles of these sections in semi-bold type.

4. The abstract is a mandatory part of the publication. Abstract should have 1500–2800 characters. The abstract should be informative and full of substance. Please do not use any undefined abbreviations or unspecified references. The abstract should be understandable without reading the paper. **Keywords:** 4 - 6 items.

5. References. Review paper may have any number of sections of any names. Only Conclusion is obligatory. Cite references in the text by name and year in parentheses. Please use the following reference style in the text: one author – (Vinson, 1997), 2 authors – (Vargo and Laurel, 1994; Vargo and Hulsey, 2000), 3 and more authors – (Davis et al., 1989; Jones et al., 1978).

6. The publication of articles is made after internal and external reviews. Authors who have no academic degree, research papers accompanying the scientific supervisor - PhD / Doctor of science degree for publication or extract of the minutes of the recommendation of the Department of the article for publication. For researchers who have an advanced degree such conditions are not required. The authors are responsible for the content, the accuracy of the facts, quotes, numbers and names. The editors reserve the right for a little change and reduction, as well as literary fix articles (with preservation of the main conclusions and style of the author).

7. They are published for a fee after the approval of the members of the editorial board article.

8. Detailed information about the conditions of publication and examples of articles submission is on the site of Publishing Office www.aspects.org.ua

EDITORIAL BODY TAKES FOR PRINTING ARTICLES, REVIEWS AND SCIENTIFIC REPORTS FROM PUBLIC ADMINISTRATION

Address: 25, Chkalova Street, Dnipropetrovsk, Ukraine, 49000 (from 9:00 till 18:00)
Tel. : +38 (056)744-42-39, 744-38-35, aspects@ua.fm, www.aspects.org.ua